

Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar

*Betänkande av Utredningen om sjöfartens
konkurrensförutsättningar*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:73

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23459-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen bemyndigade den 14 januari 2010 statsrådet Åsa Torstensson att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg. Direktivet för utredningen (dir 2010:2) framgår av bilaga 1. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 14 januari 2010 generaldirektören Jonas Bjelfvenstam som särskild utredare.

Som experter förordnades den 28 januari 2010 avdelningschef Gunnar Eriksson, handläggare Daniel Fahlander, analytiker Martin Flack, sjöfartssakkunnig Anders Hermansson, ämnesråd Petra Herzfeld Olsson, enhetsråd Henrik Isakson, chefsjurist Gunilla Malmlöf, kansliråd Kristian Seth, kansliråd Göran Söderström och enhetschef Anna Törnqvist. Den 29 mars 2010 förordnades även kansliråd Tomas Brolin som expert.

Den 22 juni 2010 entledigades Daniel Fahlander och den 29 juni 2010 entledigades Petra Herzfeld Olsson och Göran Söderström.

Vidare förordnades den 22 juni 2010 enhetschef Lars Wikström, den 29 juni 2010 rättssakkunnig Mirja Högström och departementssekreterare Anna Svanestrand samt den 5 juli 2010 avdelningschef Jaak Meri som experter i utredningen.

Som sekreterare anställdes den 1 februari 2010 Claes Unge, den 15 februari 2010 Ann-Cathrine Nilsson, den 15 mars 2010 Nina Andersson samt den 18 mars 2010 Karin Hansson.

Ann-Charlotte McCarthy har svarat för textredigering och layout.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om sjöfartens konkurrensförutsättningar och jag överlämnar härmed mitt betänkande Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar (SOU 2010:73).

Stockholm i oktober 2010

Jonas Bjelfvenstam

/Ann-Cathrine Nilsson
Nina Andersson
Karin Hansson
Claes Unge

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
Författningsförslag	23
1 Uppdrag, avgränsningar och arbetssätt	25
1.1 Direktiven.....	25
1.2 Avgränsning och angreppssätt	25
1.3 Mitt arbetssätt	26
1.3.1 Expertgrupp	26
1.3.2 Referensgrupp.....	27
1.3.3 Studiebesök och möten	27
1.3.4 Genomförda utredningar	27
1.4 Betänkandets disposition.....	29
2 Bakgrund	31
2.1 Europeiska unionens sjöfartspolitik	31
2.2 Svensk sjöfartspolitik.....	32
2.2.1 Mål för sjöfartspolitik.....	33
2.2.2 TAP-avtalen	34
2.2.3 Sjöfartsstöd	35
2.3 Tidigare och pågående utredningar.....	37
2.3.1 En ny svensk sjöfartspolitik.....	37
2.3.2 Svensk sjöfart – Näring för framtiden.....	38
2.3.3 Registrering av fartyg	38

2.3.4	Svensk sjöfartsnäring – hot och möjligheter	38
2.3.5	Samhällsekonomisk utvärdering av sjöfartspolitikerna	39
2.3.6	Rapport om den svenska sjöfartspolitikerna	39
2.3.7	Tonnageskatt	40
2.3.8	Sjöarbetskonventionen – om Sveriges anslutning.....	41
2.3.9	Studie om Sveriges sjöfartssektor	42
2.3.10	Transportforskningsutredningen.....	42
2.3.11	Besiktning av fartyg som för svensk flagg.....	43
2.3.12	Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.....	43
2.4	Utredningar och aktörer inom den svenska sjöfartsforskningen	43
2.4.1	Utredningar om forskning och innovationer.....	43
2.4.2	Aktörer inom forskning och innovationer.....	44
2.5	Utbildning, utbildningsplatser och rekrytering	45
3	Sjöfartens utveckling.....	49
3.1	Ökad rörlighet av varor, tjänster och arbetskraft.....	49
3.2	Sjötransporter till och från Sverige.....	50
3.3	Förändringar i det svenska fartygsregistret	53
3.4	Svenska och utländska fartyg i svensk regi.....	54
3.5	Antal sjömän på svenskflaggade lastfartyg	55
3.6	Sjötransportföretag	56
3.7	Lönsamheten inom sjöfartssektorn	58
3.8	Jämförelse av sjöfartssektorn med andra branscher.....	58
4	Internationell översikt	61
4.1	IMO	61
4.2	ILO.....	62
4.3	Sjöfartspolitik i vissa europeiska länder	63
4.3.1	Danmark.....	64
4.3.2	Finland	65

4.3.3	Nederländerna.....	66
4.3.4	Norge.....	66
4.3.5	Storbritannien	67
4.3.6	Tyskland.....	68
5	Gällande rätt.....	69
5.1	Internationell sjörätt.....	69
5.1.1	Havsrättskonventionen	69
5.1.2	Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport	70
5.2	Nationell sjörätt	76
5.2.1	Sjölagen	76
5.2.2	Sjöfartsstöd	78
5.3	Internationell arbetsrätt.....	78
5.3.1	Europarådets sociala stadga.....	78
5.3.2	ILO:s konvention nr 87 och 98	79
5.4	Nationell arbetsrätt.....	81
5.4.1	Sjöarbetsrätt	81
5.4.2	Arbetsrätt	82
6	Konkurrensförutsättningar för svenskflaggade fartyg.....	87
6.1	Fartygsdrift.....	88
6.1.1	Dagskostnad, resekostnad och kapitalkostnad.....	88
6.1.2	Bemanningskostnadernas andel.....	89
6.1.3	Jämförelse av bemanningskostnader mellan olika flaggor.....	89
6.2	Finansiering av fartyg	90
6.3	Företagsbeskattning.....	91
6.3.1	Nuvarande system för företagsbeskattning	91
6.3.2	Alternativt system för beskattning av fartyg – tonnageskatt.....	92
6.4	Avgifter och skatter i det svenska fartygsregistret	93
6.5	Sammantagen bedömning av konkurrens- förutsättningarna för svenskflaggade fartyg.....	94

7	Förslag för att stärka svenskflaggade fartygs konkurrenskraft	97
7.1	Svenskflaggade fartyg – kostnad och motiv	98
7.1.1	Samhällsekonomisk kostnad	98
7.1.2	Näringslivets bedömning av nyttan	100
7.1.3	Mervärde för samhället	102
7.2	Mina överväganden.....	108
7.2.1	Motiv för att bibehålla en svensk handelsflotta	108
7.2.2	Ändamålsenliga åtgärder.....	108
7.3	Mina bedömningar och förslag.....	110
7.3.1	Ökad andel TAP-anställda på svenska fartyg.....	110
7.3.2	Forskning och innovation	112
7.3.3	Fler kategorier av fartyg får del av sjöfartsstöd.....	116
7.3.4	Regelförenkling.....	117
7.3.5	Tonnageskatt.....	118
7.3.6	Svenskt internationellt skeppsregister (SIS)	119
8	Förslagets konsekvenser	125
8.1	Sammanfattning av föreslagna förändringar	125
8.2	Ekonomiska konsekvenser	127
8.2.1	Påverkan på statsbudgeten	127
8.2.2	Påverkan på sysselsättningen.....	127
8.2.3	Andra samhällsekonomiska konsekvenser	128
8.3	Bedömning i förhållande till EU-rätten.....	128
8.4	Effekter för företagen	128
8.5	Övrigt.....	130
9	Författningskommentar	131
9.1	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd.....	131
	Särskilt yttrande.....	133

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	137
Bilaga 2 Svenskt internationellt skeppsregister	147
Bilaga 3 Samhällsekonomisk analys av svenskt sjöfartsstöd.....	221
Bilaga 4 Svenskt näringsliv och svensk sjöfart.....	311

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att se över förutsättningarna för att säkerställa det svenska näringslivets tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. I enlighet med direktiven har konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg samt riskerna med en ökad utflaggning belysts. I uppdraget ingick också att, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till åtgärder för att stärka konkurrenskraften samt att beakta möjligheten att införa ett svenskt internationellt fartygsregister.

Utgångspunkter

För att kunna göra en samlad bedömning om det är lämpligt med ytterligare stödåtgärder har jag valt att belysa frågan om svenskflaggade fartyg ur flera perspektiv.

De svenskflaggade fartygens konkurrenskraft har jämförts med konkurrenskraften för fartyg flaggade i närliggande sjöfartsnationer. Jag har vidare belyst och värderat de samhällsekonomiska effekterna av stöd till sjöfarten. Jag har även undersökt hur det svenska näringslivet värderar möjligheten att kunna frakta sina varor med svenskflaggade fartyg. Därutöver har jag analyserat mervärdet av svenskflaggade fartyg för samhället i stort.

Vidare har jag bedömt behovet av ytterligare åtgärder ur ett politiskt perspektiv. Detta perspektiv rymmer de sjöfartspolitiska beslut som fattats inom EU samt den svenska transportpolitiken, näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken.

Dagens konkurrensförutsättningar för svenskflaggade fartyg

Min bedömning är att de svenskflaggade fartygen har sämre konkurrensförutsättningar än fartyg från närliggande sjöfartsnationer. Den mest avgörande konkurrensnackdelen är de högre bemanningskostnaderna. Det främsta skälet till de högre bemanningskostnaderna är att andelen av besättningen som är från lågkostnadsländer är lägre på svenska fartyg i jämförelse med fartyg i närliggande flaggstater.

När det gäller avgifter förenade med svensk flagg som exempelvis avgifter för registrering och tillsyn är dessa, enligt min bedömning, inte avgörande för ett svenskt rederis beslut att flagga sitt fartyg i ett annat land.

Vidare kan jag konstatera att avsaknaden av ett tonnageskattesystem innebär en avvikelse från de förhållanden som råder i de flesta av EU:s övriga sjöfartsnationer samt att Sverige har en betydligt högre skatt på inteckningar i fartyg än exempelvis Danmark. Förslag till förändringar inom skatteområdet ligger dock inte inom mitt uppdrag.

Samhällsekonomisk bedömning

För att kunna bedöma nyttan för samhället av svenskflaggade fartyg och sätta den i relation till den samhällsekonomiska kostnaden för att bevara en svenskflaggad handelsflotta har jag låtit genomföra en samhällsekonomisk analys.

I de gjorda beräkningarna har nuläget med sjöfartsstöd och TAP¹-avtal jämförts med en situation med enbart sjöfartsstöd samt scenarier som inkluderar ett svenskt internationellt skeppsregister.

I samtliga scenarier uppstår enligt beräkningarna en betydande samhällsekonomisk kostnad. Beräkningarna visar att dagens sjöfartsstöd, på 1,7 miljarder kronor per den 1 januari 2010, leder till en samhällsekonomisk kostnad på cirka 1,4 miljarder kronor.

Vid ett antagande att 60 procent av de anställda ombord skulle utgöras av TAP-anställda skulle den samhällsekonomiska kostnaden minska med cirka 240 miljoner kronor jämfört med dagens situation. Motsvarande siffra med 75 procent TAP-anställda uppgår till cirka 340 miljoner kronor.

¹ Tillfälligt anställd personal.

Näringslivets bedömning av nyttan av tillgången till svenskflaggade fartyg

Jag kan konstatera att svenskt näringsliv i dag i stor utsträckning använder fartyg som inte är svenskflaggade för sina sjötransporter.

Som ett komplement till den samhällsekonomiska studien har jag har låtit göra en särskild studie om hur det svenska näringslivet uppfattar tillgången till sjötransporter. Enligt de som intervjuats i studien, och som representerar en relativt stor andel av marknaden i de utvalda branscherna, har tillgången till svenskflaggade fartyg inte någon avgörande betydelse för det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Min bedömning är att svenskt näringsliv inte är beroende av svenskflaggade fartyg eller svenska rederier för tillgången till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. Däremot tillför svenska rederier ett mervärde till den svenska transportmarknaden. Mervärdet består av rederiernas kunskap om och närhet till den svenska marknaden samt av möjligheten att tillsammans med övriga delar av det svenska sjöfartsklustret driva frågor om utveckling och innovation.

Motiv för en bibehållen svensk handelsflotta

Det finns enligt min mening skäl som talar för att Sverige fortsatt bör stödja sjöfarten för att en svenskflaggad handelsflotta på samma nivå som i dag ska kunna bibehållas. Det är främst följande faktorer som motiverar bibehållandet av en svensk handelsflotta:

- Möjligheten att påverka arbetet inom internationella organisationer vad gäller miljö- och sjösäkerhet.
- Möjligheten att upprätthålla sjöfartskompetens i Sverige.
- Möjligheten att bidra till uppfyllelse av de strategiska målen för EU:s sjöfartspolitik.

Målsättningen med den europeiska sjöfartspolitikerna är en europeisk sjöfart med hög säkerhet och en strävan att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan i form av utsläpp och avfall. Eftersom Sverige ställt sig bakom målen är det enligt min mening nödvändigt att Sverige bidrar till att de uppfylls. En bibehållen

svensk handelsflotta bidrar också till att vidmakthålla och utveckla det svenska maritima klustret.

Enligt min bedömning har dagens storlek på den svenska handelsflottan varit tillräcklig för att upprätthålla sjöfarts-kompetens samt kunna vara pådrivande i internationella sammanhang. Mina förslag syftar därför främst till att behålla denna nivå.

Om inte åtgärder vidtas för att stärka den svenska sjöfartens konkurrenskraft bedömer jag att utflaggningen av lastfartyg kommer att fortsätta. Åtgärder bör dock värderas utifrån den kostnad de innebär för samhället och inriktningen är därför att begränsa den negativa påverkan på samhällsekonomin.

Förslag för att bibehålla en svensk handelsflotta

Konkurrensförutsättningarna för svenskflaggade fartyg kan främst stärkas genom åtgärder som leder till minskade bemanningskostnader. Jag anser att detta bör ske genom att andelen TAP-anställda på svenskflaggade fartyg ökar. För att uppnå detta bör nya överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter träffas omgående. Andelen TAP-anställda bör regleras i centrala avtal. För att bemanningskostnaderna ska kunna sänkas inom en rimlig tid bör rederierna erbjuda omställningsinsatser. Därutöver kan arbetsmarknadspolitiska insatser komma att vara aktuella. För att utflaggningen ska bromsas bör förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter inledas omgående med målet att en ny överenskommelse ska vara tecknad senast den 1 mars 2011. Regeringen bör noga följa dessa förhandlingar. För att säkerställa ett högt tempo i förhandlingarna mellan parterna bör regeringen överväga att erbjuda en förhandlingsledare.

Ett ytterligare förslag för att långsiktigt stärka konkurrens-kraften, är inrättandet av en innovationsfond för sjöfarten. Fonden inrättas genom en omfördelning av en mindre del av de medel som i dag utgör sjöfartsstöd. Fonden bör inriktas på stöd till innovationer och investeringar inom områdena miljö och sjösäkerhet.

Vidare föreslår jag att ett samlat program för forskning och innovationer (FoI) utarbetas för den maritima sektorn som helhet. Sjöfartsverket bör ansvara för att, i samverkan med berörda aktörer, ta fram ett sådant program.

Jag anser också att sjöfartsstöd bör lämnas till samtliga fartyg som omfattas av kommissionens riktlinjer för statligt stöd till

sjötransporter. Det innebär att ett mindre antal fartyg som i dag inte får del av stödet kan komma att omfattas.

Avslutningsvis föreslår jag att Transportstyrelsen bör överväga möjligheterna att utse en kontaktperson som hanterar samtliga frågor vid registrering av fartyg. En sådan mer kundorienterad process leder till en förenklad administration för rederierna.

Svenskt internationellt skeppsregister (SIS)

Jag har övervägt möjligheter att införa ett SIS som ett sätt att minska bemanningskostnaderna. Syftet med ett SIS skulle vara att underlätta för de svenska rederierna att anställa personal från lågkostnadsländer på villkor som ger lägre bemanningskostnader.

För att ett SIS ska få önskad effekt krävs ändringar i svensk arbetsrätt. Ändringarna är av sådan karaktär att de strider mot internationella konventioner som Sverige ratificerat. Vidare kan förändringar i den svenska arbetsrätten, enligt min bedömning, leda till att fler branscher efterfrågar liknande regelförändringar. Jag befarar också svårigheter att inom ramen för sjöfartspolitikerna uppnå långsiktigt stabila förutsättningar med ett SIS. Mot denna bakgrund kan jag inte förorda att ett sådant införs.

Min bedömning grundar sig på en ingående analys av hur ett SIS skulle kunna utformas. Jag har valt att i en bilaga till detta betänkande redovisa denna analys och vilka författningsändringar som den grundar sig på.

Summary

Remit

My remit was to review the conditions required to ensure that the Swedish business sector has access to efficient and competitive maritime transport. In line with the terms of reference, the conditions affecting the competitiveness of maritime transport under the Swedish flag, and the risks of increased flagging-out of ships, have been highlighted. The remit also included submitting proposals, where appropriate, for measures to strengthen competitiveness and to consider the possibility of introducing a Swedish international shipping register.

Starting points

To be able to make an overall assessment of whether it is suitable to implement additional support measures, I have chosen to shed light on the issue of Swedish-flagged ships from several perspectives.

The competitiveness of Swedish-flagged ships has been compared with the competitiveness of ships flying the flags of maritime nations in our vicinity. Moreover, I have shed light on and evaluated the socio-economic effects of support to maritime transport. I have also looked into what value the Swedish business sector attaches to the possibility of transporting its goods on Swedish-flagged ships. In addition, I have analysed the added value for society in general of Swedish-flagged ships.

Moreover, I have assessed the need for additional measures from a political perspective. This perspective covers the maritime policy decisions taken in the EU and Sweden's transport, industry and labour market policies.

Current conditions affecting the competitiveness of Swedish-flagged ships

My assessment is that the conditions affecting the competitiveness of Swedish-flagged ships are worse than those for ships from maritime nations in our vicinity. The most crucial competitive disadvantage is higher staffing costs. The main reason for the higher staffing costs is the fact that the proportion of crew members from low-wage countries is lower on Swedish ships than on ships from flag states in our vicinity.

When it comes to fees associated with the Swedish flag, such as registration fees and inspections, I do not consider these to be a determining factor in a Swedish shipping company's decision to register its ship in another country.

I can also note that the lack of a maritime tonnage tax system represents a deviation from the conditions that prevail in most other EU maritime nations; it also means that Sweden has a considerably higher tax on mortgages on ships than Denmark, for example. Proposals for amendments in the area of taxation are not part of my remit, however.

Socio-economic assessment

To be able to assess the benefit to society of Swedish-flagged ships and to place this benefit in relation to the socio-economic cost of maintaining a Swedish-flagged merchant fleet, I have had a socio-economic analysis carried out.

In the calculations made, the current situation with maritime support and TAP¹ agreements has been compared with a situation with maritime support alone, and with scenarios including a Swedish international register of ships.

According to the calculations, all of these scenarios would entail a considerable socio-economic cost. The calculations show that current maritime support – SEK 1.7 billion as at 1 January 2010 – results in a socio-economic cost of approximately SEK 1.4 billion.

If 60 per cent of the employees on board were temporarily employed staff, the socio-economic cost would decrease by approximately SEK 240 million compared to the current situation.

¹ Temporarily employed staff.

The decrease with 75 per cent temporarily employed staff would be approximately SEK 340 million.

The business sector's assessment of the benefit of access to Swedish tonnage

I can state that it is currently very common for the Swedish business sector to use vessels that are not Swedish-flagged for shipping.

As a complement to the socio-economic study, I have had a special study carried out on the Swedish business sector's view of access to maritime transport. According to those who were interviewed in the study and who represent a relatively large share of the market in the sectors chosen, access to Swedish-flagged ships does not have any crucial significance for the competitiveness of the Swedish business sector.

My view is that the Swedish business sector is not reliant on Swedish-flagged ships or Swedish shipping companies for gaining access to efficient and competitive maritime transport. However, Swedish shipping companies do provide added value to the Swedish transport market. This added value consists of the shipping companies' knowledge of and proximity to the Swedish market, as well as the opportunity to pursue issues concerning development and innovation with other parts of the Swedish maritime cluster.

Reasons to maintain a Swedish merchant fleet

In my view, there are arguments in favour of Sweden continuing to support maritime transport so that a Swedish-flagged merchant fleet can be maintained at the same level as today. The main factors in favour of retaining a Swedish merchant fleet are:

- the opportunity to influence work on environmental and maritime safety within international organisations;
- the opportunity to maintain maritime know-how in Sweden; and
- the opportunity to help achieve the strategic objectives of EU maritime policy.

The objectives of European maritime policy are European maritime transport with high safety standards and efforts to reduce the negative environmental impact of maritime transport in the form of emissions and waste. As Sweden supports these objectives, I consider it necessary that Sweden contribute to achieving them. Retaining a Swedish merchant fleet will also help to maintain and develop the Swedish maritime cluster.

In my assessment, the current size of the Swedish merchant fleet has been adequate to maintain maritime know-how and to be able to take a proactive stance in international contexts. My proposals are therefore primarily targeted at maintaining this level.

If measures are not taken to strengthen the competitiveness of Swedish maritime transport, I consider that the flagging-out of cargo ships will continue. However, these measures should be evaluated based on the cost they would entail for society, and the focus is therefore on limiting the negative impact on the economy.

Proposals for retaining a Swedish merchant fleet

The conditions affecting the competitiveness of Swedish-flagged ships may be strengthened primarily through measures resulting in reduced staffing costs. I consider that this should be achieved by increasing the proportion of temporarily employed staff on Swedish-flagged ships. To achieve this, new agreements should be reached without delay between the social partners. The proportion of temporarily employed staff should be regulated in central agreements. For staffing costs to be reduced within a reasonable time, the shipping companies should offer adjustment measures. In addition, labour market policy measures may be required. For the practice of flagging out ships to be curbed, negotiations should begin without delay between the social partners, with the aim of having a new agreement signed by 1 March 2011 at the latest. The Government should follow these negotiations closely. To ensure a high pace in negotiations between the partners, the Government should consider offering a chief negotiator.

An additional proposal to strengthen competitiveness in the long term is to establish an innovation fund for maritime transport. The fund could be created by redistributing a small share of the funds currently making up maritime support. The fund should

focus on support for innovations and investments in the areas of the environment and maritime safety.

In addition, I propose that a comprehensive research and innovation programme be drawn up for the maritime sector as a whole. The Swedish Maritime Administration should be responsible for drawing up such a programme in collaboration with relevant actors.

I also consider that maritime support should be provided for all ships covered by the Commission's guidelines on state aid to maritime transport. This means that a small number of ships currently not receiving support may do so in future.

Swedish international shipping register (SIS)

I have considered the possibility of introducing an SIS as a way of reducing staffing costs. The aim of an SIS would be to make it easier for Swedish shipping companies to employ staff from low-wage countries on terms that result in lower staffing costs.

For an SIS to have the desired effect, amendments to Swedish labour legislation are needed. These amendments are of such a nature as to contravene international conventions that Sweden has ratified. Amendments to Swedish labour law may, in my view, lead to more sectors demanding similar regulatory amendments. I also fear that there will be difficulties achieving sustainable long-term conditions for maritime policy with an SIS. In light of this, I cannot recommend introducing one.

My assessment is based on an in-depth analysis of how an SIS could be designed. I have chosen to present this analysis and the legislative amendments on which it is based in an annex to this report.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Sjöfartsstöd lämnas till fysiska och juridiska personer samt till partrederi som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenskregistrerade last- och passagerarfartyg under förutsättning att

- *fartyget i sin näringsverksamhet utför transporter av gods eller passagerare,*

- fartyget inte är registrerat i något annat register än det svenska,

- fartyget huvudsakligen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten,

Föreslagen lydelse

2 §¹

Sjöfartsstöd lämnas till fysiska och juridiska personer samt till partrederi som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenskregistrerade last- och passagerarfartyg under förutsättning att

- fartyget inte är registrerat i något annat register än det svenska,

- fartyget huvudsakligen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten,

- utbildningsplatser ställs till förfogande ombord på fartyget enligt Sjöfartsverkets anvisningar, samt

¹ Senaste lydelse 2009:902.

- utbildningsplatser ställs till förfogande ombord på fartyget enligt Sjöfartsverkets anvisningar, samt
- det finns tillräckliga försäkringar för fartyget och dess drift.
- det finns tillräckliga försäkringar för fartyget och dess drift.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2012.

1 Uppdrag, avgränsningar och arbetssätt

1.1 Direktiven

Mitt huvuduppdrag är enligt direktiven (bilaga 1) att se över förutsättningarna för att säkerställa det svenska näringslivets tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. Vidare ska jag belysa konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg. Jag ska också belysa riskerna för och konsekvenserna av en ökad utflaggning av fartyg under svensk flagg.

Därefter anges att jag, om det bedöms lämpligt, ska lämna förslag på åtgärder utanför skatteområdet för att stärka konkurrenskraften för fartyg under svensk flagg. I det sammanhanget ska jag särskilt beakta möjligheten att införa ett svenskt internationellt fartygsregister.

1.2 Avgränsning och angreppssätt

Frågan om den svenska sjöfartens konkurrenskraft och stödet till sjöfarten rymmer både ett transportpolitiskt perspektiv och ett näringspolitiskt perspektiv.

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet har regeringen också satt upp funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Att näringslivet får tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter är en del av det transportpolitiska målet.

Målsättningen med Europeiska unionens sjöfartspolitik är att upprätthålla en europeisk sjöfart med hög säkerhet och en strävan att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan.

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag, för att därigenom bryta utanförskapet. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning.

För att kunna bedöma om det är lämpligt eller inte att föreslå åtgärder som stärker konkurrenskraften för svenskflaggade fartyg har jag gjort bedömningen att det är nödvändigt att analysera stödåtgärder riktade till svenska rederier ur ett bredare perspektiv. Det gäller såväl befintligt stöd som eventuellt nya stödåtgärder. Motiv för och emot statligt stöd har därför inledningsvis analyserats och värderats. I denna analys ingår även behovet av svenska rederier och svenskflaggade fartyg och de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika åtgärder.

För att kunna bedöma möjligheten att införa ett svenskt internationellt skeppsregister (SIS) har det varit nödvändigt att analysera vilka bestämmelser ett sådant register bör innehålla. Min utgångspunkt har varit att rederierna vid en övergång till ett SIS ska kunna sänka sina bemanningskostnader.

När det gäller frågan om att belysa konkurrensförutsättningarna under svensk flagg har jag gjort jämförelser med hur konkurrensförutsättningarna för svenskflaggade fartyg skiljer sig från de förutsättningar som gäller för fartyg under annan flagg. Jag har även valt att kartlägga den företagsekonomiska lönsamheten inom sjöfartssektorn i förhållande till andra branscher. Däremot ingår inte i uppdraget att analysera konkurrensförutsättningarna och de ekonomiska förutsättningarna i stort för sjöfarten i förhållande till andra trafikslag.

1.3 Mitt arbetssätt

1.3.1 Expertgrupp

Jag har vid sex tillfällen sammanträtt med utredningens expertgrupp. I expertgruppen har ingått representanter för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kommerskollegium, Näringsdepartementet, Rederinämnden, Sjöfartsverket, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Trafikanalys och Transportstyrelsen.

1.3.2 Referensgrupp

En viktig del i utredningsarbetet är enligt min mening att fånga det arbete och de synpunkter som finns inom sjöfartssektorn kring frågorna om sjöfartens konkurrensförutsättningar. Jag har därför valt att, vid sidan av den av Näringsdepartementet utsedda expertgruppen, bjuda in branschens aktörer till en referensgrupp. Inbjudan gick ut brett och organisationer som valt att delta i detta arbete har varit Jernkontoret, Lighthouse, SEKO, Sjöbefälsförbundet, Sjöfartens analysinstitut, Sjöfartens utbildningsinstitut, Sjöfartsforum, Skogsindustrierna, Skärgårdsredarna, Sveriges fartygsbefälsförening, Sveriges redareförening och Sveriges skeppsmäklareförening. Jag har under utredningstiden sammanträtt med referensgruppen vid tre tillfällen.

1.3.3 Studiebesök och möten

Vid sidan av möten med expert- och referensgrupperna har jag under mitt utredningsarbete träffat ett antal intresseorganisationer, rederier, andra statliga utredningar och enskilda personer. Jag har bland annat samträtt med Näringslivets regelnämnd. Jag har även gjort en studieresa till Danmark där jag träffade representanter för den danska Sjöfartsstyrelsen och för den danska fackliga organisationen 3F.

1.3.4 Genomförda utredningar

Samhällsekonomisk analys

Jag har inom ramen för utredningen låtit genomföra en samhällsekonomisk analys (bilaga 3). Syftet har varit att göra en analys av det nuvarande sjöfartsstödet samt att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv diskutera effekterna av eventuella förändringar av stödet. I analysen beskrivs de nyttor och de kostnader som en viss åtgärd leder till. Analysen omfattar effekter i hela samhället det vill säga både för staten, medborgarna, företagen samt för övriga intressenter som påverkas av sjöfartsstödet.

Behovet av svenskflaggade fartyg

För att belysa frågan om transportförsörjning och behovet av svenskflaggade fartyg i samband med detta har jag låtit genomföra en särskild intervjustudie med transportköpare för att kartlägga deras behov (bilaga 4). Företagens inställning till svensktflaggade fartyg och svenska rederier har särskilt belysts. Studien inkluderade även en beskrivning av sjöfarten till och från svenska hamnar bland annat med avseende på andelen svenskflaggade fartyg vid olika typer av transporter.

Lönsamheten inom sjöfartsektorn

En kartläggning av de ekonomiska förutsättningarna för den svenska sjöfartsnäringen har genomförts av PricewaterhouseCoopers. Kartläggningen har inneburit en uppdatering av ekonomiska nyckeltal som tidigare tagits fram av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i en rapport om lönsamheten i svenska transportföretag (SIKA Statistik, 2009:06). I samband med kartläggningen har även lönsamheten i några andra branscher vid sidan om transportsektorn beskrivits. Även sjöfartsstödets betydelse för de svenska rederiernas lönsamhet har belysts.

Internationell studie

Statskontoret har efter överenskommelse med utredningen genomfört en jämförande studie av ett antal övriga europeiska länders åtgärder för att stärka sjöfartens konkurrenskraft. I studien, *Stadig eller flexibel kurs? Om sjöfartspolitik i sex länder* (2010:17), har en systematisk kartläggning av vidtagna eller planerade åtgärder för att stärka konkurrenskraften för fartyg under det aktuella landets flagg genomförts. Vidare har Statskontoret beskrivit villkoren i de aktuella ländernas fartygsregister. Avslutningsvis har en fördjupad analys genomförts av sjöfartspolitiken i Danmark och Norge.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds i kapitel 2 med en bakgrundsbeskrivning av den svenska sjöfartspolitikerna och det nuvarande stödet till sjöfartssektorn. I detta kapitel redogörs också för tidigare och pågående utredningar som varit relevanta under utredningsarbetet.

Därefter, i kapitel 3, beskrivs utvecklingen av den svenska sjöfarten bland annat vad gäller omfattning på trafiken till och från Sverige, förändringar i den svenskflaggade handelsflottan och sjöfartsstödet utveckling.

I kapitel 4 beskrivs några internationella organisationer samt situationen och regelverk för sjöfarten i ett antal europeiska länder. I kapitel 5 redogör jag för gällande rätt inom sjöfartsområdet och vad gäller arbetsrätten.

Den svenska sjöfartens konkurrensförutsättningar behandlas i kapitel 6 och i kapitel 7 redogör jag för mina överväganden och lämnar förslag till åtgärder för att stärka den svenska sjöfartens konkurrenskraft. Förslagens konsekvenser beskrivs i kapitel 8 och betänkandet avslutas med författningskommentarer i kapitel 9.

I bilaga 2 finns ett utkast till hur ett svenskt internationellt skeppsregister skulle kunna utformas. Jag förordar dock inte att ett sådant register införs.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs den nuvarande sjöfartspolitikerna inom EU och den svenska sjöfartspolitikerna inklusive en redogörelse för de villkor som gäller för anställda ombord på svenskflaggade fartyg. Vidare görs en genomgång av tidigare och aktuella utredningar som bedömts som relevanta för sjöfartens konkurrenskraft. Kapitlet avslutas med en översikt av frågor kring innovationer och forskning samt utbildning och rekrytering inom det maritima området.

2.1 Europeiska unionens sjöfartspolitik

Europeiska kommissionen presenterade i januari 2009 strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018, KOM (2009) 8 slutlig. Här slås fast att det är av centralt intresse för EU att åstadkomma och upprätthålla stabila och förutsägbara globala konkurrensvillkor för sjöfarten och andra sjöfartsrelaterade branscher. Vidare sägs att det nuvarande regelverket inom EU vad gäller tonnagebeskattning, inkomstbeskattning och statligt stöd bör upprätthållas och i vissa fall förbättras för att den europeiska sjöfarten ska vara konkurrenskraftig.

I dokumentet redovisas ett antal åtgärder som ska tillförsäkra den europeiska sjöfartens konkurrenskraft gentemot omvärlden. Målsättningen är en europeisk sjöfart med hög säkerhet och en strävan att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan i form av utsläpp och avfall. I strategin betonas också vikten av att de europeiska länderna verkar för likvärdiga spelregler i ett globalt perspektiv genom att utöva sitt inflytande inom till exempel International Maritime Organization (IMO). Även vikten av att den europeiska sjöfarten utvecklar och stödjer användningen av modern teknik tas upp. Som en förutsättning för att kunna göra det senare nämns tillgången till välutbildad och kvalificerad personal samt

forsknings- och innovationsfrågor. Inom det senare området anges att målet är att EU ska vara världsledande inom forskning och innovation när det gäller sjöfart.

När frågan behandlades i riksdagens EU-nämnd¹ gav majoriteten sitt stöd för regeringens ståndpunkt det vill säga att Sverige skulle ställa sig bakom och arbeta enligt den inriktning som anges för EU:s gemensamma sjöfartspolitik fram till 2018. Kommissionens slutsatser fastställdes därefter av ministerrådet².

Diskussioner har även förts inom EU om möjligheten att inrätta ett europeiskt fartygsregister. Kommissionen lämnade ett första förslag till ett europeiskt fartygsregister, EUROS, 1989. Förslaget möttes av motstånd från såväl arbetsmarknadens parter som från medlemsländerna. År 1991 presenterade kommissionen ett reviderat förslag som också förkastades beroende på motstånd från vissa medlemsstater. I stället utarbetades de nuvarande riktlinjerna för statsstöd till sjötransporter (avsnitt 5.1.2).

2.2 Svensk sjöfartspolitik

De svenska fartygens konkurrensproblem började uppmärksammas redan i mitten av 1970-talet. Staten har genom åren vidtagit olika åtgärder i syfte att motverka en utflaggning av svenska fartyg.

År 1977 infördes en lag, den så kallade flagglagen, med syftet att förhindra att svenskägda fartyg registrerades under utländsk flagg. Med stöd av lagen krävdes tillstånd av Sjöfartsverket för överlåtelse av fartyg till utlandet. Från beredskapssynpunkt ansågs det angeläget att det fanns ett tillräckligt antal fartyg under svensk flagg och aktiva svenska sjömän att bemanna dem med. Riksdagen beslutade 1991 att avskaffa flagglagen. Skälen för avskaffandet framgår av regeringens proposition (prop. 1991/92:64). Enligt regeringen hade lagstiftningen inte helt kunnat hindra utflaggning och lagen ansågs dessutom motverka nyregistrering i det svenska fartygsregistret av svenska redares nyförvärv. Vidare hade införandet av rederistöd till rederierna minskat svenska redares bemanningskostnader och de beredskapsskäl som utgjorde huvudmotivet för flagglagen bedömdes inte längre vara lika relevanta.

Rederistödet infördes under första delen av 1980-talet. Efter ytterligare en omfattande svensk utflaggning beslutade riksdagen

¹ Faktapromemoria 2008/09:FPM88, EU-nämndens sammanträde 2008/09:27.

² Ministerrådet för transport, telekommunikation och energi den 30–31 mars 2009.

1988 att införa ett nytt mer omfattande rederistöd i syfte att stärka konkurrenskraften för svensk sjöfart.

I april 1992 beslutade riksdagen att rederistödet skulle avvecklas. I propositionen som låg till grund för beslutet anmälde regeringen att de under våren 1992 avsåg att återkomma till riksdagen med ett förslag till nya förutsättningar för den svenska sjöfarten. I propositionen om den ekonomiska politiken (prop. 1991/92:38) angav regeringen som målsättning att det i Sverige skulle skapas förutsättningar för rederinäringen som var likvärdiga med dem som det danska internationella skeppsregistret (DIS) gav.

I december 1992 beslutade riksdagen att rederistödet skulle återinföras i avvaktan på ett slutligt ställningstagande till frågan om åtgärder för svensk sjöfart. Beslutet var bland annat en följd av politisk oenighet samt att arbetsmarknadens parter inte kunnat ena sig i sin syn på ett eventuellt införande av ett svenskt internationellt register. Av betydelse för beslutet var också att parterna hade beräknat att deras egna åtgärder i förening med statliga åtgärder i form av rederistöd skulle innebära en avsevärd kostnadsminskning.

Riksdagen uttalade 1994 att en parlamentarisk utredning borde tillsättas i syfte att söka nå en bred enighet över partigränserna i frågan hur Sveriges behov av sjöburen utrikeshandel bäst skulle tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. Betänkandet *Svenske sjöfart – Näring för framtiden* (SOU 1995:112) från den parlamentariska kommittén utgjorde underlag för riksdagens beslut om mål för sjöfartspolitikerna.

2.2.1 Mål för sjöfartspolitikerna

Riksdagen har beslutat (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:TU01, rskr. 1996/97:115) att det näringspolitiskt inriktade sjöfartspolitiska målet ska vara:

- att på olika sätt tillvarata sjöfartens möjligheter som en konkurrenskraftig exportnäring och därigenom stärka betalningsbalansen, samt
- att svenska handelsflottan tillförsäkras rimliga konkurrensvillkor.

Regeringen motiverade vid det tillfället sina ställningstaganden med sjöfartens stora betydelse för utrikeshandeln och för det svenska

näringslivet. Som skäl för att behålla en svenskflaggad handelsflotta angavs också beredskapsmålet, det vill säga möjligheten att trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer. Andra motiv som angavs var att sjöfartsnäringen bidrar till att stärka den svenska ekonomin samt att en svensk handelsflotta av en viss storlek krävs för att kunna upprätthålla Sveriges maritima kompetens.

Regering och riksdag har även efter 1996 vid flera tillfällen uttalat att det är angeläget att slå vakt om en svensk sjöfartsnäring och att denna näring måste ges likvärdiga konkurrensvillkor som de närmaste konkurrentländerna.

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) angav regeringen att det är angeläget att det finns en betydande svensk sjöfartsnäring som kan bidra till att skapa nya arbetstillfällen och som underlättar svenska företags exportmöjligheter.

2.2.2 TAP-avtalen

År 1997 träffades en principöverenskommelse mellan de svenska fackliga organisationerna och Sveriges redareförening i syfte att stärka den svenska handelsflottans konkurrensförmåga.

I budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) angav regeringen att de avsåg att höja bidraget till sjöfarten om arbetsmarknadens parter kom överens om åtgärder som påtagligt förbättrade den svenska handelssjöfartens konkurrenskraft. Regeringens beslut innebär en uppmaning till parterna att gå vidare med att förhandla fram konkreta avtal.

Arbetsmarknadens parter enades om att sänka kostnaderna genom särskilda avtal för tillfälligt anställd personal, de så kallade TAP-avtalen. Avtalen fick till följd att rederistödet höjdes från 1999.

TAP-avtalen är ramavtal (kollektivavtal) som innebär att en viss andel av bemanningen ombord på lastfartyg i internationell trafik kan bestå av utländska medborgare för vilka särskilda villkor gäller. Avtalen innebär att rederiet kan reducera bemanningskostnaderna ombord på svenskflaggade fartyg. Separata avtal finns för olika befattningskategorier ombord.

TAP-avtalen gäller under förutsättning att arbetsgivaren och berörd facklig organisation tecknar ett särskilt tillämpningsavtal för

det aktuella fartyget. I tillämpningsavtalet fastställs fördelningen av rederianställda och tillfälligt anställda för det aktuella fartyget. Med rederianställda avses här de anställda som inte omfattas av TAP-avtalet. Vid en situation med arbetsbrist i rederiet har rederianställda företrädesrätt framför den som är tillfälligt anställd. Historiskt sett har förhandlingarna resulterat i en andel tillfälligt anställd personal på 50 procent. Under 2010 har dock ett antal tillämpningsavtal reviderats med resultatet att det är möjligt att utöka andelen TAP-anställda till 75 procent.

I TAP-avtalen anges den lön som arbetsgivaren ska betala de TAP-anställda. Anställningsperioden är i allmänhet sex månader men kan som längst vara upp till nio månader. Anställningen upphör utan särskild uppsägning vid den överenskomna anställningstidens utgång. I samband med att anställningen upphör kan rederiet anställa en ny person på den aktuella befattningen. Detta innebär att det vanligtvis räcker med en anställd per befattning.

Omfattningen av det sociala skyddet för de TAP-anställda styrs av bestämmelser i socialförsäkringslagen (1999:799). En del av förmånerna i det svenska socialförsäkringssystemet baseras på bosättning och andra på arbete. Om man bor i Sverige längre tid än ett år är man i regel försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. De bosättningsbaserade förmånerna omfattar exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag, garantipension samt stöd vid funktionsnedsättning.

De TAP-anställda, som 2009 uppgick till närmare 700 personer, omfattas generellt inte av de bosättningsbaserade förmånerna. Arbete som sjöman på ett svenskflaggat fartyg anses som arbete i Sverige och den anställde är därmed i regel berättigad till arbetsbaserade förmåner. De arbetsbaserade förmånerna omfattar bland annat föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstgrundad ålderspension, sjukpenning och arbetsskadeersättning. Den arbetsbaserade försäkringen upphör i regel tre månader efter det att arbetet i Sverige anses ha upphört. En del av de arbetsbaserade förmånerna, exempelvis pension, kan man alltid få utbetalda till sig oavsett i vilket land man bor.

2.2.3 Sjöfartsstöd

Dagens sjöfartsstöd trädde i kraft hösten 2001. De rederier med svenskflaggade fartyg som omfattas av reglerna om sjöfartsstöd betalar inte in inkomstskatt och arbetsgivaravgifter. Den största

förändringen 2001 i förhållande till tidigare rederistöd var att även passagerarfartyg kom att omfattas av stödet. Konkurrensförutsättningarna för svenska passagerarfartyg hade påverkats av det danska beslutet våren 2000 att utvidga sitt internationella register till att även omfatta passagerarfartyg mellan danska och utländska hamnar. Vidare hade färjenäringen påverkats av avvecklingen av taxfreeförsäljningen den 1 juli 1999 och Öresundsbronns öppnande i juli 2000.

Förändringen 2001 innebar att beloppen höjdes till att motsvara full kompensation för skatter och arbetsgivaravgifter på sjöinkomst. Tidigare lämnades dock inte stöd för den del av skatteavdraget som avsåg den allmänna pensionsavgiften. Vidare var stödet för arbetsgivaravgifter tidigare begränsat till högst 58 000 kronor per årsanställd.

I propositionen Sjöfartsstöd (prop. 2000/01:127) med förslag till det nuvarande sjöfartsstödet betonade regeringen vikten av ett svenskt sjöfartskunnande inom områden som sjösäkerhet och miljöfrågor samt Sveriges möjligheter att även fortsättningsvis vara en pådrivande kraft i det internationella arbetet inom dessa områden.

Regler om sjöfartsstöd finns i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd. Sjöfartsstöd lämnas till arbetsgivaren för skatt på sjöinkomst och för arbetsgivarens kostnader för arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift. Rederinnämnden har till uppgift att pröva och besluta i frågor om statligt stöd till svensk sjöfart.

Nivån på sjöfartsstödet påverkas bland annat av nivån på inkomstskatten. Sjömän bosatta i Sverige betalar skatt i princip enligt skattesatsen i den kommun man bor samt eventuell statlig skatt. Till skillnad från andra arbetstagare får den som har sjöinkomst ett särskilt sjöinkomstavdrag samt en särskild skattereduktion. Sjömän som arbetar ombord på svenskflaggade fartyg men är bosatta i utlandet beskattas enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK). För denna sjöinkomst är skatteavdraget 15 procent av inkomsten.

Nivån på sjöfartsstödet påverkas även av de svenska arbetsgivaravgifternas storlek. För 2010 uppgår arbetsgivaravgifterna tillsammans med den allmänna löneavgiften till 31,42 procent av lönesumman för de flesta anställda. Huvudregeln i socialavgiftslagen (2000:980) är att arbetsgivaravgifter ska betalas på ersättning för arbete i Sverige. Arbete som sjöman på svenskt handelsfartyg anses som arbete i Sverige enligt 2 kap. 8 § socialförsäkringslagen (1999:799).

Sjöfartsstödet uppgick 2008 till cirka 1,9 miljarder kronor. År 2008 var nettokostnaden för samtliga statliga stöd till näringslivet knappt 29 miljarder kronor. Merparten, drygt 22 miljarder, av denna summa gick till befrielser från miljöskatter inom energisektorn samt energistöd. Övriga delar av det totala stödet är uppdelat på ett antal områden. Sjöfartsstödet utgör merparten av det företags- och branschspecifika stödet³.

2.3 Tidigare och pågående utredningar

Svensk sjöfartspolitik och frågan om konkurrensförutsättningar under svensk flagg har utretts vid ett antal tillfällen. Nedan följer en sammanfattning av de utredningar som bedömts som relevanta för den svenska sjöfartens konkurrenskraft.

2.3.1 En ny svensk sjöfartspolitik

År 1992 utarbetades inom Kommunikationsdepartementet ett förslag om ett svenskt internationellt skeppsregister. Förslaget presenterades i departementspromemorian *En ny svensk sjöfartspolitik* (Ds 1992:21).

I promemorian föreslogs en särskild lagstiftning som innebar att fartyg som främst användes i fjärrfart skulle kunna föras in i en särskild förteckning. För fartyg införda i förteckningen skulle skattefrihet gälla för ombordanställda och de sociala avgifterna skulle reduceras med 25 procentenheter. Vidare föreslogs att krav på tillstånd för anställning av utländskt sjöfolk avskaffades för sådana fartyg. Särskilda avtal skulle gälla för arbetsvillkor på fartygen i förteckningen och dessa avtal skulle kunna avvika från vissa föreskrifter som annars är tvingande. Särskilda uppsägningsgrunder skulle också gälla för de anställda ombord på dessa fartyg.

Promemorian remissbehandlades. Den del i förslaget som innebar vidgade möjligheter att anställa utländskt sjöfolk på svenska fartyg fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. De främsta invändningarna mot förslaget var riktade mot de arbetsrättsliga delarna. Det ifrågasattes bland annat om förslaget var förenligt med Sveriges konventionsåtaganden på arbetsrättens område. Flera instanser ansåg dock att åtgärden var motiverad.

³ Statligt stöd till näringslivet 2008, Tillväxtanalys (2009:04).

2.3.2 Svensk sjöfart – Näring för framtiden

I november 1995 lämnade den parlamentariska Sjöfartspolitiska utredningen sitt betänkande *Svensk sjöfart – Näring för framtiden* (SOU 1995:112).

Utredningen föreslog bland annat ett förtydligande av de sjöfartspolitiska målen. Vidare föreslog utredningen att riksdagen skulle fatta ett femårigt sjöfartspolitiskt inriktningsbeslut gällande både närings- och transportpolitiska frågor. Ett förslag till näringspolitiskt respektive transportpolitiskt program för sjöfarten bestående av ett antal delåtgärder presenterades i betänkandet.

Utredningen ansåg att det omfattande stödet till rederinäringen på sikt måste avskaffas. I avvaktan på sådana lösningar ansåg utredningen dock att konkurrensanpassningen av bemanningskostnaderna för svenska rederier borde bestå genom det då befintliga rederistödet.

2.3.3 Registrering av fartyg

Inom Justitiedepartementet togs departementspromemorian *Registrering av fartyg* (Ds 1996:60) fram 1996. I promemorian behandlades förhållandet mellan EU-rätten och de nationella svenska reglerna om registrering av fartyg. Det konstaterades att de nationella svenska reglerna om fartygsregistrering som var knutna till ägarens medborgarskap eller hemvist i registerlandet inte var förenliga med EU-rätten. Bland annat ska medborgare inom ett medlemsland inom EU fritt kunna etablera ekonomisk verksamhet i valfritt EU-land.

Förslagen i promemorian resulterade i en proposition *Registrering av fartyg* (1996/97:130) som innebar att reglerna om nationalitetsbestämning av fartyg ändrades. Ändringen innebar att fysiska och juridiska personer från något annat land än Sverige inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan registrera fartyg i Sverige. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1997.

2.3.4 Svensk sjöfartsnäring – hot och möjligheter

Inom Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation genomfördes analyser av den svenska sjöfartsnäringen. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *Svensk sjöfartsnäring – hot och*

möjligheter (SOU 1998:129) i oktober 1998 och det utgjorde en grund för höjningen av rederistödet 1999.

Vid sidan av förslaget att sänka bemanningskostnaderna tog utredningen upp frågor som bland annat berörde fonderingsmöjligheter i samband med fartygsförsäljning, stöd till praktikplatser samt stöd till forskning.

Utredningen lämnade även två delbetänkanden, *Den svenskflaggade handelsflottans konkurrenskraft* (SOU 1997:171) samt *Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU* (SOU 1998:49).

2.3.5 Samhällsekonomisk utvärdering av sjöfartspolitiken

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har 1999 publicerat en samhällsekonomiskt inriktad utvärdering av sjöfartspolitiken i rapporten *Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner* (Ds 1999:47).

I rapporten, som gör en granskning av det statliga rederistödet, föreslås att stödet till handelsflottan avvecklas och att förslaget om en utvidgning av stödet till färjenäringen avvisas. Bakgrunden till dessa ställningstaganden är beräkningar av den samhällsekonomiska kostnad som stödet innebär. I rapporten framhålls att det inte är rimligt att subventionera en inhemsk näring vars tjänster kan köpas på världsmarknaden.

2.3.6 Rapport om den svenska sjöfartspolitiken

En interdepartemental arbetsgrupp hade våren 2000 till uppgift att utvärdera rederistödet och överväga behovet av ett fortsatt rederistöd liksom utformningen av ett sådant stöd. Uppdraget redovisades i rapporten *Den svenska sjöfartspolitiken*.

Under arbetet fick arbetsgruppen kompletterande riktlinjer om att rederistödet även skulle omfatta färjenäringen. För lastfartygen föreslog arbetsgruppen att rederierna skulle ges full kompensation för skatt och sociala avgifter. För färjorna skulle däremot kompensationen för de sociala avgifterna begränsas till 70 procent men för skattedelen skulle full kompensation ges.

Förslagen låg till grund för de förändringar som framgår av regeringens proposition om sjöfartsstöd (prop. 2000/01:127).

2.3.7 Tonnageskatt

Regeringen beslutade 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ett system med så kallad tonnageskatt för sjöfartsnäringen. Utredaren lämnade i februari 2006 betänkandet *Tonnageskatt* (SOU 2006:20) till regeringen.

Syftet med en tonnageskatt är att stödja ett lands sjöfartsnäring och att förmå redarna att återregistrera fartygen under nationell flagg. Utredaren föreslog att ett svenskt tonnageskattesystem skulle införas för att ge den svenska handelssjöfarten konkurrenskraftiga villkor.

Utredningen gjorde bedömningen att rederiernas möjligheter att köpa och sälja fartyg av kommersiella skäl skulle underlättas i ett system med tonnageskatt.

Utredningens förslag innebar att ett fartyg ska ha en nettodräktighet på minst 100 och att den strategiska och ekonomiska ledningen av fartyget ska finnas i Sverige för att fartyget ska kunna beskattas i ett system med tonnageskatt. Ett ytterligare krav för att komma ifråga för tonnageskatt är att verksamheten som fartygen används i kan utsättas för internationell konkurrens.

Givet att ovan ställda krav uppfylls kan både last- och passage-rarfartyg, enligt förslaget, komma i fråga för tonnageskatt. Samtliga företag inom en koncern som bedriver verksamhet som är kvalificerad för tonnageskatt måste enligt utredningens förslag välja samma beskattningssystem. Ett rederis val av beskattningssystem skulle enligt utredningens förslag gälla under tio år.

Enligt direktiven skulle utredningen även ta ställning till hur försäljning av fartyg och andra anläggningstillgångar bör behandlas. Dagens skattesystem⁴ innebär att det är möjligt att skriva av, bland annat fartyg, med belopp som kraftig överskrider vad som är motiverat utifrån den faktiska värdeminskningen och fartygets ekonomiska livslängd. Om ett överavskrivet fartyg säljs tas dock vinsten i förhållande till det skattemässiga restvärdet upp till beskattning om rederiet inte samma år investerar i nytt tonnage av motsvarande värde.

Vid ett byte från bolagsskatt till tonnageskatt måste sådana skatteskulder beaktas för att inte den uppskjutna skatten ska bli en faktisk skattelättnad.

⁴ Inkomstskattelagen (1999:1229) 18 kap. 13 och 17 §§.

För att hantera detta föreslår utredningen att när ett bolag går in i tonnagebeskattningen ska det beräknas ett ekonomiskt restvärde och ett skattemässigt värde på respektive tillgång. Skillnaden mellan de båda värdena utgör den skattemässiga överavskrivningen. Den skattemässiga överavskrivning ska därefter beskattas om fartyg och andra inventarier som innehafts före inträdet avyttras efter inträdet i tonnagebeskattningen. Beskattning föreslås dock inte om företaget under beskattningsåret förvärvar fartyg som används i den tonnagebeskattade verksamheten till ett värde som motsvarar de försålda tillgångarnas restvärde. Om fartyg inte avyttras ska den latent skatteskulden skrivas av med tio procent per år under en tioårsperiod.

Majoriteten av utredningens experter stod bakom ett särskilt yttrande där man invände mot ovanstående förslag som man ansåg allt för förmånligt för rederinäringen. Den aktuella latent skatteskulden som teoretiskt skulle kunna efterskänkas beräknades 2006 uppgå till 2,4 miljarder kronor. I reservationen angavs också att något liknande stöd med en avskrivning av den latent skatteskulden inte varit aktuell i övriga europeiska länder i samband med att system med tonnageskatt införts.

Sett över en konjunkturcykel gör utredningen bedömningen att ett system med tonnageskatt jämfört med dagens skattesystem inte skulle innebära någon skillnad ur ett statsfinansiellt perspektiv.

De statsfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag till hantering av överavskrivningar är enligt utredningen helt beroende av i vilken grad rederierna väljer att åter- och nyinvestera i sin fartygsflotta. Förslaget tar bort incitamenten att återinvestera för att slippa beskattningseffekter. I den mån man väljer att inte återinvestera innebär förslaget en negativ påverkan på statsfinanserna. Samtidigt har rederinäringen hävdat att ett system med tonnageskatt är en av förutsättningarna för att verksamheten ska kunna bibehållas och utvecklas i Sverige.

Betänkandet har remissbehandlats och frågan om tonnageskatt bereds inom Regeringskansliet.

2.3.8 Sjöarbetskonventionen – om Sveriges anslutning

I december 2009 överlämnades betänkandet *Sjöarbetskonventionen – om Sveriges anslutning* (SOU 2009:95). Den särskilde utredaren har haft till uppdrag att föreslå de författningsändringar som behö-

ver göras för att Sverige ska kunna ratificera 2006 års sjöarbetskonvention. Syftet med sjöarbetskonventionen är att införa ett samlat regelverk med alla aktuella internationella krav på arbets- och levnadsförhållanden till sjöss. Förslaget har remissbehandlats och bereds vidare inom Regeringskansliet.

2.3.9 Studie om Sveriges sjöfartssektor

Tillväxtanalys fick i september 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra en analys av de näringspolitiska förutsättningarna för det svenska maritima klustret. Rapporten *Sveriges sjöfartssektor – En viktig del i en svensk maritim strategi* lämnades till Näringsdepartementet den 31 mars 2010.

Rapporten innehåller en beskrivning och analys av sjöfartssektorns betydelse för samhällsekonomin. Vidare har sjöfartssektorns konkurrenskraft och näringspolitiska förutsättningar analyserats. Slutligen finns ett antal förslag på åtgärder för att stärka och utveckla konkurrenskraften.

Näringsdepartementet har skickat rapporten på remiss och svaren lämnades den 23 augusti 2010.

2.3.10 Transportforskningsutredningen

Den 10 december 2009 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att ta fram en strategi med förslag på förbättrad samverkan om forskning och innovation för utveckling mot ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

I delbetänkandet *Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen* (SOU 2010:27) som lämnades i april 2010 föreslår utredaren en tydligare ansvarsfördelning mellan ett antal utpekade myndigheter vad gäller forskningsfrågor. När det gäller Sjöfartsverket föreslår utredaren att verket får ansvar och budget på 13 miljoner kronor årligen för sjöfartsrelaterad forskning och innovation. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande i oktober 2010.

2.3.11 Besiktning av fartyg som för svensk flagg

Regeringen uppdrog den 21 december 2009 åt Transportstyrelsen att lämna förslag för att effektivisera och skapa en större flexibilitet för besiktning av fartyg som för svensk flagg. Enligt regeringens beslut ska Transportstyrelsen bland annat överlåta flera delar av besiktningen av fartyg till så kallade erkända organisationer, till exempel klassificeringssällskap.

En delrapport har lämnats till regeringen i juni 2010. Av rapporten framgår att flera delar av besiktningen av lastfartyg i internationell trafik kan delegeras. Däremot när det gäller passagerarfartyg anser Transportstyrelsen att denna tillsyn inte bör delegeras.

En ökad delegering kommer enligt Transportstyrelsen att innebära att myndighetens kompetens minskar vilket kan drabba tillsynen men också regelarbetet samt det internationella arbetet.

Transportstyrelsen ska lämna en slutrapport den 31 december 2010.

2.3.12 Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag

En särskild utredare har fått i uppdrag att överväga och lämna förslag på vilka åtgärder som behöver vidtas för att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (dir. 2009:85). Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 10 december 2010.

Syftet med EU-direktivet är bland annat att skydda arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag samt att effektivt bidra till att skapa arbetstillfällen och utveckla flexibla arbetsformer. Direktivet ska vara införlivat i medlemsstaterna senast den 10 december 2011.

2.4 Utredningar och aktörer inom den svenska sjöfartsforskningen

2.4.1 Utredningar om forskning och innovationer

De statliga utredningar som främst har lyft fram behoven av sjöfartsforskning är den Sjöfartspolitiska utredningen, *Svensk sjöfart – Näring för framtiden* (SOU 1995:112) samt Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation, *Svensk sjöfartsnäring – hot och möjligheter* (SOU 1998:129).

Sjöfartspolitiska utredningen ansåg att berörda statliga myndigheter som Sjöfartsverket, dåvarande NUTEK och Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) skulle ta fram samlade planer för forskning och innovation. Vidare ansåg utredningen att förslagen borde anpassas till EU:s ramprogram för forskning. Utredningen pekade också på det stora behovet av att bygga upp vad man kallade ett Sjöfartens kompetenscentrum samt tillföra statliga resurser under förutsättning att näringslivet också bidrog med motsvarande medel. Ungefär samma synpunkter framfördes 1998 av Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation.

KFB utarbetade 1998 tillsammans med berörda aktörer ett forskningsprogram för sjöfart med anknytning till EU:s ramprogram. Sjöfartsforskningen överfördes 2000 till det då nybildade Vinnova.

Förlisningen av m/s Estonia 1994 fick till följd att forskningen blev mer inriktad på sjösäkerhet, bland annat har frågor om överlevnadsdräkter, räddningskorgar och brandsläckningssystem behandlats. År 2005 gav regeringen Vinnova uppgiften att mer i detalj undersöka m/s Estonias sjunkförlopp och kunskaperna från undersökningen har utgjort en viktig del i genomfört sjösäkerhetsarbete. Vidare resulterade arbetet i att ett datorbaserat simuleringsverktyg togs fram.

Under 2003 redovisade Vinnova och Sjöfartens analysinstitut studien *Svensk sjöfartsnärings innovationssystem – i går, i dag och i morgon* (2003:04). I studien beskrivs bland annat hur den svenska sjöfartsnärings tar tillvara innovationer.

2.4.2 Aktörer inom forskning och innovationer

Sjöfartsverket har med hjälp av forskning och innovationer utvecklat teknik inom sjöfarten i samarbete med svensk industri. Ett särskilt uppmärksammat arbete gjorde Sjöfartsverket genom att som första sjöfartsmyndighet i världen utveckla en katalytisk avgasrening på arbetsfartyget Baltica.

Företag inom sjöfartsnärings har också genom forskning och innovationer tagit fram exempelvis roro-konceptet samt utvecklat höghastighetsfartyg, lasthanteringsystem och propellersystem.

Drygt ett trettiotal institutioner i Sverige arbetar med behovsmotiverad sjöfartsforskning, bland annat Chalmers, SSPA, Sveriges tekniska forskningsinstitut, Kungliga tekniska högskolan, Totalför-

svarets forskningsinstitut, Statens väg- och transportforskningsinstitut, TFK, Linköpings universitet, Lunds universitet, Luleå tekniska högskola, Högskolan i Kalmar samt World Maritime University i Malmö.

En annan aktör är Lighthouse – sjöfartens kompetenscentrum som, på initiativ av Sveriges redareföreningen, bildades 2007 och är ett samarbete mellan Chalmers, Handelshögskolan i Göteborg och redareföreningen. Sjöfartsverket och Vinnova stödjer verksamheten ekonomiskt. Under 2010 har Lighthouse utvärderats av en internationell panel. I utvärderingen konstateras att Lighthouse har en viktig roll för den svenska sjöfartsutvecklingen. Man pekar också på behovet av att koppla samman företagen och forskarna på ett bättre sätt än i dag.

Sjöfartsverket har under de senaste åren tagit på sig en alltmer samordnande roll för sjöfartsforskningen. En väsentlig del i Sjöfartsverkets arbete är den projektdatabas för sjöfartsforskning som inrättats.

Uppgifter om delar av den årliga finansieringen av den svenska transportforskningen finns redovisade av Vinnovas samordningsorgan Transam, men uppgifter saknas om hur stor del som är sjöfartsforskning. Sjöfartsverket har dock uppskattat att staten i dag satsar omkring 30–40 miljoner kronor årligen på sjöfartsforskningen. De största finansiärerna har varit Vinnova och Sjöfartsverket. Den angivna summan motsvarar cirka 3–4 procent av de samlade statliga medlen som avsätts för transportforskning.

2.5 Utbildning, utbildningsplatser och rekrytering

Det finns i dag två sjöfartshögskolor som utbildar sjöbefäl, Linnéuniversitetet och Chalmers. Dessa högskolor har behov av platser för fartygsförlagd utbildning eftersom studenterna ska ha sammanlagt cirka ett års praktik fördelat under fyra års studier. Vidare finns det ett tiotal gymnasieskolor med sjöfartsprogram med behov av så kallad arbetsplatsförlagd utbildning. Gymnasieeleverna behöver 16 veckors praktik under tre års studier.

De rederier som beviljas sjöfartsstöd har en skyldighet att tillhandahålla utbildningsplatser. I 2 § förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd anges att utbildningsplatser ska ställas till förfogande enligt Sjöfartsverkets anvisningar. Några sådana anvisningar finns dock inte framtagna. Rederinämnden har däremot i oktober 2003

beslutat om en intern rekommendation gällande minsta antal elever per fartyg i enlighet med tabell 2.1.

Tabell 2.1 Minsta antal elever per fartyg för att fartyget ska beviljas sjöfartsstöd

Antal befattningar	Antal elever
1–15	1
16–30	2
31–200	3
201–500	4
501–	5

Källa: Rederinnämnden.

Även fartyg som inte omfattas av sjöfartsstödet, exempelvis en del svenska rederiers utlandsflaggade fartyg tillhandahåller utbildningsplatser.

Sjöfartens utbildningsinstitut (SUI) svarar för hanteringen av utbildningsplatser. SUI har avtal med de två sjöfartshögskolorna och fördelar tillgängliga utbildningsplatser till studenter vid aktuella högskolor. I mån av tillgång fördelas även platser till elever vid gymnasieskolor. SUI fördelar också utbildningsplatser på utlandsflaggade fartyg ägda av svenska rederier.

Varje utbildningsplats kan användas för flera olika elever under ett år beroende på rekommenderad maxtid för utbildning på ett visst fartyg. Tillgången på hyttplatser avgör i allmänhet hur många elever ett fartyg kan ta ombord samtidigt. En annan begränsning är att två elever från samma årskurs inte bör vara ombord samtidigt enligt riktlinjerna för placering. Rederierna har i samråd med skolorna och SUI utformat dessa riktlinjer i syfte att få en hög kvalitet på praktiken.

Regeringen gav den 16 oktober 2008 Sjöfartsverket i uppdrag att tillkalla en särskild expertgrupp med uppgift att verka för ökad rekrytering till sjöfartssektorn. Den 31 mars 2010 lämnades en redovisning till Näringsdepartementet med förslag till *Handlingsplan för ökad rekrytering av personal till Sjöfartssektorn* (Sjöfartsverket Dnr 08-03114).

Handlingsplanen innehåller en beskrivning av möjligheterna att rekrytera personal inom sjöfartssektorn. De förslag som ges i handlingsplanen är uppdelade i tre temaområden; attityder, utbild-

ning och regeländringar. Av rapporten framgår att en av de mer brådskande frågorna handlar om åtgärder för att säkerställa tillräckligt många praktikplatser ombord på fartyg. Rapporten har remitterats och frågorna bereds vidare inom Regeringskansliet.

3 Sjöfartens utveckling

I detta kapitel beskrivs inledningsvis den ökade rörligheten för varor, tjänster och arbetskraft samt utvecklingen av sjötransporter till och från Sverige. Vidare beskrivs hur antalet svenskflaggade fartyg har varierat genom åren samt utvecklingen av antalet utlandsflaggade fartyg som svenska rederier kontrollerar. Därefter redovisas antalet TAP-anställda ombord på svenskflaggade fartyg. Avslutningsvis beskrivs utvecklingen av svenska sjötransportföretag, dess lönsamhet samt utvecklingen av sjöfartsstödet. En jämförelse har också gjorts av lönsamheten inom sjöfartsbranschen med den inom några andra branscher.

3.1 Ökad rörlighet av varor, tjänster och arbetskraft

Under de senaste årtiondena har det skett en ökad internationell ekonomisk integration. Sjöfartsnäringen är en av de mest internationella näringarna. En stor del av sjötransporterna går mellan två eller flera länder och tillhandahållandet av transporten kan involvera ett stort antal aktörer från olika länder.

Nya länders inträde på världsmarknaden och utvidgningen av EU till 27 länder innebär att arbetskraften i Sverige utsätts för ökad konkurrens från länder med lägre lönenivåer.

Produktion av varor och i viss mån även av tjänster har som en följd av den ökade internationaliseringen i större utsträckning flyttats från Sverige till lågkostnadsländer. Även arbetskraftens rörlighet över nationsgränser har ökat. Exempelvis har det inom flera olika branscher blivit vanligt att företag från andra europeiska länder bedriver verksamhet i Sverige under kortare eller längre tid.

Ett öppnare och flexiblare system för arbetskraftsinvandring har också varit en aktuell politiskt fråga i Sverige som lett till

förändrade regler för att göra det lättare för arbetsgivare att rekrytera utländsk arbetskraft.

Sjöfarten är en näring som under lång tid bedrivits i konkurrens med andra länder. Sjömän från lågkostnadsländer har varit beredda att arbeta för lägre löner än de sjömän som kommer från sjöfartsnationer i västvärlden. Skillnader i bland annat bemanningskostnader har medfört att vissa svenska rederier har engagerat sig i ägande och drift av fartyg under utländsk flagg.

3.2 Sjötransporter till och från Sverige

Sjötransporter till och från Sverige utgör en viktig del av den svenska transportförsörjningen. En mycket stor andel av Sveriges totala export- och importvolymerna mätt i ton transporteras under någon del av transportkedjan med fartyg.

Det finns flera typer av sjötransporter. Till exempel används containrar till många av de långväga transportererna av gods till och från dagligvaruhandeln samt inom skogs-, konfektions-, och fordonsbranschen. Svenska rederier arbetar i begränsad omfattning med långväga containertransporter.

Transporter av nya fordon går vanligtvis med särskilda fordonstransportfartyg. Här är transportlösningarna i princip standardiserade men logistikupplägget är ofta anpassat efter kundens behov.

Oljetransporter kan delas in i flera olika segment till exempel råoljetransporter samt oljeprodukttransporter från raffinaderierna. Transporter för mellanlagring i Sverige av olika former av olja förekommer också.

Roro-trafiken är mest förekommande på västkusten och i Bottniska Viken. Skogsindustriprodukter utgör en väsentlig andel av godsvolymererna. Vissa passagerarfartyg, så kallade ropax-fartyg, transporterar också gods.

Trafiken med torrlastfartyg domineras i hög utsträckning av transportererna till och från Norrland. Här svarar skogsindustrin för en stor andel av trafiken.

Enligt Sjöfartsverket¹ uppgick omfattningen av exporterat och importerat gods som hanterades i svenska hamnar 2009 till 144 miljoner ton. Av detta transporterades 111 miljoner ton med lastfartyg och resterande 33 miljoner ton med passagerarfartyg eller järnvägsfärjor. Jämfört med 2008 var detta en minskning med 12

¹ Sjöfartens utveckling 2009.

procent vilken till största delen gällde volymerna av importerat gods.

Antalet anlöp till svenska hamnar har under perioden 2000–2009 varit relativt konstant. Under samma period har dock fartygen blivit större. Av tabell 3.1 framgår antalet anlöp² till svenska hamnar med utrikes och inrikes trafik under perioden. Anlöpen är uppdelade på lastfartyg respektive passagerarfartyg.

Passagerarfartyg, containerfartyg och kemikaliefartyg har trots lågkonjunkturen ökat sina anlöp 2009 jämfört med 2008. Detta innebär att det totala antalet anlöp under 2009 i stort sett är oförändrat trots en omfattande minskning av antalet anlöp med övriga fartyg.

Tabell 3.1 Antal anlöp till svenska hamnar med utrikes och inrikes trafik, samtliga flaggor under perioden 2000–2009

År	Lastfartyg	Passagerarfartyg	Summa anlöp
2000	40 213	75 364	115 577
2001	36 576	76 155	112 731
2002	31 298	82 358	113 656
2003	32 444	84 739	117 183
2004	31 490	82 548	114 038
2005	29 741	92 784	122 525
2006	28 138	89 867	118 005
2007	28 610	90 847	119 457
2008	27 442	91 518	118 960
2009	23 650	94 410	118 060

Källa: Sjöfartsverket.

² Sjöfartsverkets statistik över antal anlöp baseras på uppgifter från farledsdeklarationerna.

Av tabell 3.2 framgår antalet anlöp till svenska hamnar med utrikes och inrikes trafik under perioden 2000–2009 uppdelat på fartyg som seglar under svensk respektive utländsk flagg.

Tabell 3.2 Antal anlöp till svenska hamnar med utrikes och inrikes trafik, fördelat på svensk och utländsk flagg under perioden 2000–2009

År	Svensk flagg	Utländsk flagg	Summa anlöp
2000	32 659	82 918	115 577
2001	32 337	80 394	112 731
2002	30 996	82 660	113 656
2003	35 360	81 823	117 183
2004	36 313	77 725	114 038
2005	38 583	83 942	122 525
2006	36 689	81 316	118 005
2007	38 886	80 571	119 457
2008	45 351	73 609	118 960
2009	41 602	76 458	118 060

Källa: Sjöfartsverket.

Av tabell 3.3 nedan framgår fördelningen av det totala antalet anlöp under 2009 för lastfartyg och passagerarfartyg uppdelat på fartygens flaggstatstillhörighet.

Tabell 3.3 Antal anlöp till svenska hamnar med utrikes och inrikes trafik 2009, fördelade på flaggstat

Flaggstat	Lastfartyg	Passagerarfartyg	Summa
Sverige	6 351	34 697	41 048
Danmark	1 149	44 159	45 308
Finland	1 142	2 245	3 387
Norge	2 045	3 322	5 367
Tyskland	2 271	982	3 253
Nederländerna	3 341	64	3 405
Bahamas	2 263	740	3 003
Gibraltar	-	1 193	1 193
Malta	922	50	972
Cypern	1 114	646	1 760
Övriga	4 671	4 693	9 364
Totalt	23 650	94 410	118 060

Källa: Sjöfartsverket.

3.3 Förändringar i det svenska fartygsregistret

Alla svenska fartyg som är minst 12 meter långa och minst 4 meter breda ska vara registrerade i fartygsregistret. De minsta fartygen har därmed en bruttodräktighet om cirka 20. Bruttodräktighet är ett storleksmått som avser volymen i ett fartygs slutna rum.

Under den senaste tioårsperioden har antalet svenskflaggade handelsfartyg över 100 brutto varit i stort sett oförändrat. Av de 409 handelsfartyg över 100 brutto som fanns i registret den 31 december 2009 var drygt hälften passagerarfartyg (217 fartyg) och övriga lastfartyg (192 fartyg).

Det är dock främst fartygen över 500 brutto som är utsatta för internationell konkurrens. I tabell 3.4 redovisas utvecklingen av antal handelsfartyg i det svenska fartygsregistret med en bruttodräktighet om minst 500 brutto. Med handelsfartyg avses här skepp som används för transporter av varor eller passagerare. Fiskefartyg och specialfartyg som exempelvis pråmar, isbrytare, bogser- och bärgningsfartyg har därmed inte tagits med i tabellen. Undantagna är också fartyg ägda av staten samt fartyg som klassificerats som fritids-, restaurang-, logementsskepp eller liknande.

Tabell 3.4 Antal registreringar, avregistreringar samt totalt antal fartyg den 31/12 i det svenska fartygsregistret, fartyg om minst 500 brutto

År	Registreringar	Avregistreringar	Totalt
2000	6	12	190
2001	9	8	191
2002	22	14	199
2003	24	19	204
2004	14	20	198
2005	17	13	202
2006	31	27	206
2007	18	18	206
2008	16	14	208
2009	4	19	193

Källa: Transportstyrelsen.

Som framgår av tabellen har antalet svenskflaggade fartyg över 500 brutto minskat under det senaste året. Under 2009 flaggades 19 handelsfartyg om 500 brutto eller större ut. Samtliga avregistreringar gällde lastfartyg. För 11 av dessa fartyg framgår inte nytt registreringsland. I de fall där nytt registreringsland framgår flaggades

fem fartyg in till Danmark, ett till Färöarna, ett till Gibraltar och ett till Norge.

Trenden med utflaggningar har fortsatt under början av 2010. Fram till och med den 1 september 2010 har 14 handelsfartyg avregistrerats. Under samma period har fyra nyregistreringar ägt rum. Av de avregistrerade fartygen är åtta kemikalietankfartyg. Flera av de utflaggade fartygen har registrerats i Danmark.

3.4 Svenska och utländska fartyg i svensk regi

Antalet fartyg som opereras kommersiellt av svenskkontrollerade rederier är fler än de fartyg som är registrerade i det svenska registret. Av tabell 3.5 framgår utvecklingen av den svenskkontrollerade handelsflottan under perioden 2000–2009. Den första kolumnen i tabellen beskriver antalet fartyg med en bruttodräktighet om minst 300 som är registrerade i det svenska fartygsregistret och därmed seglar under svensk flagg. Den utlandsflaggade svenska handelsflottan består av fartyg som ägs av rederier eller personer med hemvist i Sverige eller med mycket stark koppling till Sverige. Till den senare kategorin hör även fartyg som hyrts in av svenska rederier på avtal som sträcker sig över ett år eller längre.

Tabell 3.5 Den svenskkontrollerade handelsflottans utveckling fördelat på svensk och utländsk flagg, fartyg om minst 300 brutto

År	Svensk flagg	Utländsk flagg	Totalt
2000	228	350	578
2001	222	361	583
2002	219	349	568
2003	226	341	567
2004	228	343	571
2005	229	339	568
2006	226	342	568
2007	203	379	582
2008	232	330	562
2009	240	354	594

Källa: Lighthouse och Sveriges redareförening, Svensk sjöfart – nyckeltal januari 2010.

3.5 Antal sjömän på svenskflaggade lastfartyg

Totalt fanns det den 31 december 2009 cirka 12 000 sjömän på fartyg i den svenska handelsflottan som mönstrat på minst en gång under året. Av dem var drygt 5 000 mönstrade på lastfartyg. Antalet TAP-anställda uppgick 2009 till cirka 680 personer. Samtliga TAP-anställda på svenska lastfartyg under 2009 kom från Filippinerna.

Av tabell 3.6 framgår utvecklingen av totalt antal sjömän och antal TAP-anställda på svenskflaggade lastfartyg under perioden 2000–2009.

Tabell 3.6 Antal sjömän på svenskflaggade lastfartyg varav TAP-anställda, per den 31 december

År	Antal sjömän ³	Varav TAP-anställda			Totalt TAP
		fartygsbefäl	maskinbefäl	manskap	
2000	5 977	80	50	353	483
2001	5 486	98	59	361	518
2002	5 603	122	99	380	601
2003	5 718	146	93	494	733
2004	5 653	141	102	519	762
2005	5 503	142	103	525	770
2006	5 582	159	99	545	803
2007	5 672	142	108	583	833
2008	5 916	163	131	556	850
2009	5 393	131	119	432	682

Källa: Transportstyrelsen (antal sjömän) samt Lighthouse och Sveriges redareförening, Svensk sjöfart – nyckeltal januari 2010 (övriga uppgifter).

³ Avser fartygsbefäl, maskinbefäl, manskap däck, manskap maskin och intendentur med minst en registrerad mönstring på svenskflaggat lastfartyg (kod 11–61) om minst 500 brutto i vidare fart än inre.

3.6 Sjötransportföretag

Utvecklingen av antalet sjötransportföretag samt företagens omsättning och antal anställda under perioden 1999–2008 framgår av tabell 3.7. Redovisningen utgår från den svenska näringsgrensindelningen.⁴

Tabell 3.7 Antal svenska sjötransportföretag jämte antal anställda samt omsättning i miljoner kronor

År	Antal företag	Antal anställda	Omsättning, mnkr
1999	618	12 820	29 555
2000	670	13 157	31 219
2001	660	11 678	32 876
2002	712	12 381	30 925
2003	732	12 686	32 526
2004	775	12 900	34 514
2005	790	12 992	40 000
2006	818	12 601	41 375
2007	822	13 168	40 880
2008 ⁵	655	14 346	39 184

Källa: SIKA⁶ (1999–2007) och PricewaterhouseCoopers (2008).

Av det totala antalet sjötransportföretag erhöll 67 stycken rederier statligt sjöfartsstöd 2008. Utvecklingen av antal rederier som fått sjöfartsstöd under perioden 2000–2008 framgår av tabell 3.8. Av tabellen framgår att omsättningen för dessa rederier har ökat under perioden samtidigt som det totala antalet rederier som fått stöd minskat vilket innebär en koncentration till färre men större rederier.

⁴ Tabellen bygger på SNI 92 och SNI 2002 koderna 61101, 61102 och 61200. Dessa koder motsvarar företag som transporterar passagerare och gods på såväl hav som inre vattenvägar.

⁵ Avser delvis ett annat urval än perioden 1999–2007.

⁶ Transportbranschen – hur står det till?, SIKA 2009:6, tabell 2 och 3B.

Tabell 3.8 Antal rederier som har fått sjöfartsstöd samt deras omsättning

År	Antal rederier	Omsättning, mnkr
2000	88	29 271
2001	86	29 283
2002	93	28 313
2003	88	28 087
2004	87	30 887
2005	83	35 455
2006	74	35 563
2007	71	37 547
2008	67	42 878

Källa: Rederinämnens årliga redovisning till Regeringskansliet.

Från och med 1 oktober 2001 började nya regler för sjöfartstödet att gälla som innebar att även passagerarfartyg inkluderades samt att stödnivåerna höjdes till full kompensation för inkomstskatt och sociala avgifter.

Under 2009 har sjöfartsstöd på drygt 1,9 miljarder kronor tillgodoförts arbetsgivaren genom kreditering av rederiernas skattekonto⁷.

Av tabell 3.9 framgår hur omfattningen av sjöfartstödet utvecklats under de senaste tio åren samt hur många fartyg som fått stöd.

Tabell 3.9 Sjöfartsstödet utveckling 1999–2009

År	Antal fartyg	Miljoner kronor
1999	201	434
2000	207	527
2001	227	505
2002	233	1 559
2003	237	1 537
2004	221	1 677
2005	210	1 699
2006	211	1 705
2007	221	1 772
2008	221	1 892
2009	202	1 926

Källa: Rederinämden.

⁷ Konto upprättat enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

3.7 Lönsamheten inom sjöfartssektorn

PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av utredningen kompletterat de ekonomiska nyckeltal för sjöfartssektorn som tagits fram av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Kompletteringen avser 2008 och innehåller även en jämförelse mellan sjöfartssektorn och ett antal andra branscher. Jämförelsen med andra branscher redovisas i avsnitt 3.8.

I tabell 3.10 nedan redovisas utvecklingen av avkastning på totalt kapital och avkastning på eget kapital inom sjöfartssektorn under perioden 1999–2008. Uppgifterna avser sjötransportföretag⁸.

Tabell 3.10 Utvecklingen av lönsamheten inom sjöfartssektorn 1999–2008

År	Avkastning total kapital ⁹ , procent	Avkastning eget kapital ¹⁰ , procent
1999	9,5	12,5
2000	8,5	3,3
2001	6,7	3,3
2002	7,0	7,9
2003	8,3	13,6
2004	10,1	19,0
2005	10,3	19,7
2006	11,4	22,3
2007	6,4	11,8
2008	6,0	7,8

Källa: SIKA¹¹ (1999–2007) och PricewaterhouseCoopers (2008).

3.8 Jämförelse av sjöfartssektorn med andra branscher

SIKA har under en rad år bland annat jämfört lönsamheten inom olika delar av transportbranschen. Inom ramen för denna utredning har jag uppdragit åt PricewaterhouseCoopers att komplettera SIKAs studier med två branscher utanför transportsektorn. De

⁸ Tabellen bygger på SNI 92 och SNI 2002 koderna 61101, 61102 och 61200. Dessa koder motsvarar företag som transporterar passagerare och gods på såväl hav som inre vattenvägar.

⁹ Justerat rörelseresultat efter finansiella intäkter dividerat med summa tillgångar.

¹⁰ Justerat nettoresultat dividerat med justerat eget kapital (eget kapital + obeskattade reserver – latent skatteskuld).

¹¹ Transportbranschen – hur står det till?, SIKA 2009:6, tabell 8C.

båda branscherna är stålindustrin och skogsindustrin. Av tabell 3.11 framgår vissa nyckeltal för de aktuella branscherna under perioden 2005–2008.

Tabell 3.11 Avkastning på eget kapital¹², procent, inom ett antal branscher¹³ under perioden 2005–2008

År	2005	2006	2007	2008
Sjöfart	19,7	22,3	11,8	7,8
Lufttransport	-49	-12,4	14,9	-10,2
Vägtransport	31,4	24,9	20,0	11,8
Järnvägstransport	2,3	2,4	14,2	-1,1
Stålindustri	27	38,7	36,3	17,5
Skogsindustri	10,5	20,7	12,5	18,4

Källa: PricewaterhouseCoopers.

I jämförelsen ovan ingår svenska företag som bedriver såväl reguljär som icke reguljär sjötrafik med både passagerare och gods. I beräkningen för 2008 var antalet företag inom gruppen sjöfart 655 stycken. Detta kan jämföras med antalet företag som fick sjöfartsstöd under samma år vilket var 67 stycken.

PricewaterhouseCoopers har även separat analyserat de företag som fick sjöfartsstöd under 2008. Avkastningen på eget kapital för dessa bolag uppgick 2008 till 16 procent inklusive sjöfartsstödet. En beräkning av avkastningen på eget kapital exklusive sjöfartsstödet visar på en negativ avkastning på eget kapital under 2008 för de aktuella bolagen. Sammantaget tyder detta på att de aktuella bolagen är beroende av stödet för att få en positiv avkastning. Slutsatsen är baserad på det aggregerade resultatet för samtliga företag som erhöll sjöfartsstöd. Detta innebär sannolikt att det finns variationer i resultatnivån och därigenom också i vilken utsträckning enskilda företag är beroende av sjöfartsstödet för att uppnå ett positivt resultat.

För sjöfartsbranschen som helhet kan konstateras att avkastningen, inklusive sjöfartsstödet för de aktuella bolagen, under perioden har legat i paritet eller strax under lönsamheten i övriga branscher. Detta med undantag för luftfarten där avkastningen under tre av de fyra aktuella åren varit negativ.

¹² Justerat nettoresultat (resultat efter finansnetto justerat för jämförelsestörande poster) dividerat med justerat eget kapital (eget kapital + obeskattade reserver – latent skatteskuld).

¹³ SNI 2007: Sjötransport 50101, 50102, 5201, 50202, 50301, 50302, 50401 och 50402 Lufttransport 51101 och 51211, Järnvägstransport 49100, 49200 och 52219, Vägtransport 49410 och 49420, Skogsindustri 17, Stålindustrin 24.

4 Internationell översikt

I detta kapitel redogör jag för de två internationella organisationerna International Maritime Organization (IMO) samt International Labour Organization (ILO). Vidare redovisar jag sjöfartspolitiska åtgärder som vidtagits i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.

4.1 IMO

IMO är ett av FN:s fackorgan och har 169 medlemsstater. Huvuduppgiften för IMO är att utveckla och upprätthålla ett heltäckande regelverk för sjöfarten och dess uppdrag omfattar säkerhet, miljö, juridiska frågor, tekniskt samarbete, sjöfartsskydd och effektivitet inom sjöfarten. IMO har antagit en rad konventioner och rekommendationer som Sverige har förbundit sig att följa. Dessa har därför införlivats i svenska författningar. De för denna utredning mest relevanta konventionerna är:

- International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). SOLAS innehåller bestämmelser om hur fartyg ska vara konstruerade för att vara så säkra som möjligt och omfattar bland annat frågor om brandskydd och stabilitet.
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). MARPOL innehåller bestämmelser som ska förhindra att fartyg förorenar miljön. I konventionen regleras bland annat hur fartyg ska vara konstruerade och hur transport av oljeprodukter och andra farliga kemikalier ska gå till.
- International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW). STCW beskriver utbildning för sjöpersonal. Sverige antog konventionen i början

av 1980-talet och den har sedan dess utgjort grunden för i stort sett all utbildning som bedrivs för sjömän.

- Convention on Facilitation of International Maritime Traffic (FAL). Konventionens huvudsyfte är att undvika onödiga förse-ningar i sjötrafiken, att stödja samarbete mellan regeringar och att säkerställa högsta möjliga grad av enhetlighet i formaliteter och andra förfaranden.

4.2 ILO

ILO har 182 medlemsstater och är ett av FN:s fackorgan. ILO har en struktur som innebär att medlemsstaterna inte enbart företräds av sina regeringar utan också av representanter för arbetsgivare och arbetstagare. Verksamheten i ILO drivs av de tre organen: Internationella arbetskonferensen, Styrelsen och Internationella arbetsbyrån.

ILO:s huvuduppgift är att utarbeta konventioner om normer för arbetslivet. Normerna får oftast formen av en konvention som är avsedd att ratificeras av medlemsländerna eller en rekommendation avsedd att beaktas vid lagstiftningen eller på annat sätt, men utan den bindande verkan som en konvention har.

Beslut om konventioner fattas av arbetskonferensen. För att ett förslag till konvention ska godtas krävs minst två tredjedels majoritet.

Medlemsstaterna blir, som huvudregel, inte automatiskt bundna av en konvention, utan måste själva avgöra om det är möjligt för dem att ratificera konventionen. Enligt ILO:s stadga ska antagandet av en ny konvention eller rekommendation inte i något fall påverka någon lag som tillerkänner arbetstagare mer gynnsamma villkor än de i konventionen eller rekommendationen. Konventionen blir bindande endast för de medlemsstater vars ratifikation har registrerats.

Enligt ILO:s stadga, artikel 37, är det FN:s Internationella domstol som svarar för tolkningen av ILO antagna konventioner. Internationella domstolen har endast tolkat ILO konventioner i ett fall, 1932, så denna möjlighet har ingen praktisk betydelse.

De länder som ratificerat en konvention är skyldiga att till Internationella arbetsbyrån rapportera om tillämpningen av konventionens bestämmelser. Ländernas tillämpningsrapporter

granskas av oberoende jurister i ILO:s expertkommitté för tillämpning av konventioner och rekommendationer. Expertkommittén utarbetar årligen en rapport som belyser problem vid genomförandet av ILO:s normer i länderna och drar slutsatser om tillämpningen.

Ett särskilt klagomålsförfarande har inrättats inom ILO rörande föreningsfriheten. Det finns en särskild kommitté som granskar sådana klagomål. Om konsensus uppnås kan kommittén föreslå ILO:s styrelse att vidta åtgärder. Det finns dock inga sanktionsmöjligheter gentemot länder som inte följer antagna konventioner.

Den svenska ILO-kommittén är en myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet. Kommittén består av ledamöter som representerar regeringen samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. ILO-kommittén är regeringens beredningsorgan i ILO-frågor. I detta ingår bland annat att bistå regeringen vid utarbetande och godkännande av nya konventioner samt vid tillämpningen av de ILO-konventioner som Sverige ratificerat.

4.3 Sjöfartspolitik i vissa europeiska länder

För att få en bild av förhållandena i andra europeiska länder har utredningen låtit göra en kartläggning¹ av villkoren för rederinäringen i ett antal länder. Kartläggningen har utöver de nordiska länderna omfattat Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Av tabell 4.1 framgår de studerade ländernas andel av världshandelsflottan mätt i antalet fartyg samt uppgift om utvecklingen av omfattningen av respektive lands register.

¹ Stadig eller flexibel kurs? – om sjöfartspolitik i sex länder, Statskontoret (2010:17).

Tabell 4.1 Andel av världshandelsflottan mätt i antalet fartyg samt utveckling av antal fartyg i respektive register

Land	Andel av världs-handelsflottan, procent	Utveckling av antal fartyg i respektive register
Danmark	1,1	Ökande sedan 2003
Finland	ingen uppgift	Varierar
Nederländerna	0,6	Svagt ökande sedan 2003
Norge	1,7	Minskande sedan 2003
Storbritannien	1,3	Starkt ökande sedan 2000
Tyskland	1,5	Starkt ökande sedan 2004

Källa: Statskontoret.

Den vanligaste formen av stöd är att genom skattenedsättning eller skattebefrielse för de ombordanställda minska bemanningskostnaderna. Därutöver kan man även reducera eller befria företagen från sociala avgifter. Ytterligare möjligheter till stöd är bland annat ett införande av tonnageskatt.

4.3.1 Danmark

För att ett fartyg ska kunna segla under dansk flagg ska ägaren som huvudregel vara dansk. Särskilda regler gäller för EU- och EES-medborgare. Därutöver ska det finnas en så kallad genuin länk till Danmark och fartygen ska ha sin kommersiella och strategiska drift i Danmark genom en utpekad representant på plats i landet.

I Danmark finns ett nationellt fartygsregister, Danskt Alminderligt Skibsregister (DAS), och sedan 1988 även ett Danskt Internationellt Skibsregister (DIS). Det nationella registret omfattar i huvudsak passagerarfärjor i inrikes trafik och fiskefartyg.

Anställda ombord på ett fartyg som är registrerat i DIS har nettolön och betalar därmed ingen skatt i Danmark. Detta gäller även för personal på färjor i utrikes trafik. Danska kollektivavtal för fartyg registrerade i DIS, med undantag av passagerarfartyg i vissa fartområden, kan enbart omfatta danskar som bor i Danmark eller personer som genom EU-medborgarskap kan jämföras med dessa. Kollektivavtal kan dock träffas av fackföreningar med medlemmar i andra länder och sådana avtal har slutits mellan danska rederier och indiska, filippinska samt polska fackförbund. I dessa regleras

villkoren för anställda från dessa länder som arbetar ombord på DIS-fartyg.

Under 2002 infördes tonnageskatt i Danmark som innebär att den skattepliktiga inkomsten från en verksamhet inom systemet för tonnageskatt bestäms av nettotonnaget på fartygsflottan.

4.3.2 Finland

I Finland finns två register, det finska fartygsregistret och handelsfartygsförteckningen. Den senare är en förteckning över de fartyg vars förutsättningar för att få sjöfartsstöd har utretts och endast fartyg införda i förteckningen kan få stöd.

Ett fartyg kan föras in i det finska fartygsregistret om det till mer än 60 procent ägs av finska medborgare eller finsk juridisk person. Fartyget ska därutöver vara minst 15 meter långt och användas för handelssjöfart. Det finska ministeriet kan även tillåta andra fartyg i registret om till exempel fartyget bedöms stå under ett avgörande finskt inflytande.

I Finland finns sedan 1990-talet en form av stöd till bemanningskostnader för lastfartyg. Sedan 2008 omfattas även passagerarfartyg av stödet. Under 2009 betalades totalt 86,5 miljoner euro i stöd till bemanningskostnader ut till de finska rederierna. För lastfartyg beviljas stöd till personal från alla länder. För passagerarfartyg beviljas endast stöd till personal från EU- och EES-länder.

Den finska rederiföreningen och de finska arbetstagarorganisationerna har genom kollektivavtal kommit överens om på vilka villkor rederierna kan anställa personal från länder utanför EU. Andelen utomeuropeisk besättning på finskflaggade fartyg får högst uppgå till en tredjedel och är tillåten på samtliga befattningar ombord. Personalen anställs för viss tid, i normalfallet sex månader, och lyder under finsk lagstiftning och i tillämpliga delar under finska kollektivavtal. Lönerna avtalas för varje enskilt fartyg. Anställningar av utomeuropeisk arbetskraft får enligt gällande bestämmelser inte leda till uppsägning av den befintliga personalen.

I Finland infördes ett tonnageskattesystem 2002. Systemet innebär att aktiebolag som leds från Finland och som i huvudsak bedriver internationell sjöfart kan välja tonnagebeskattning. Detta har dock bara skett i ett fall och Finland har därför föreslagit förändringar i systemet vars syfte är att reducera de finska

rederiernas skattekostnader till samma nivå som i konkurrentländerna. Ändringarna ska godkännas av EU-kommissionen för att kunna träda i kraft.

4.3.3 Nederländerna

I Nederländerna finns endast ett fartygsregister, Dutch Register, som dock är öppet för andra fartyg än de som ägs av holländare. Förutom medborgare i EU- eller EES-länder kan fartyg i det nederländska registret ägas av företag eller personer utanför EU eller EES om det finns avtal med det aktuella landet om etablering inom EU. Ägaren måste dock ha ett driftsställe i Nederländerna.

Genom lagreglering och kollektivavtal är det möjligt att anställa utländska sjömän på särskilda avtal. Skattesystemet i Nederländerna innehåller en subvention för bemanningskostnader på fartyg som är registrerade i landets register. Subventionen innebär att arbetsgivaren får behålla en andel av skatten och de sociala avgifterna som avser inkomster för befälhavare, befäl och manskap på fartyget. Detta reducerar i princip bemanningskostnaderna till nettolönen.

Den holländska regeringen och den filippinska regeringen har träffat ett bilateralt avtal om anställning av filippinska sjömän ombord på holländska fartyg.

Ett tonnageskattesystem infördes redan 1996 och kom att fungera som mall för företagsskattedelen i riktlinjerna för stöd till sjöfarten inom EU. För att kunna beskattas med tonnageskatt måste fartygen gå i internationell fart. För att få ingå i systemet måste den strategiska driften av fartyget vara placerad i Nederländerna men det finns inget krav på att fartyget ska vara registrerat i det holländska registret.

Regeringen i Nederländerna har beslutat om ett innovations- och investeringsstöd till sjöfartssektorn för teknisk utveckling samt utveckling av nya logistiska lösningar.

4.3.4 Norge

I Norge finns två flaggregister, dels det ordinarie registret Norwegian Ordinary Ship Register (NOR) och dels ett internationellt register, Norwegian International Ship Register (NIS).

NIS inrättades 1987 och även fartyg som ägs av personer utanför EES-området kan registreras här. Ett krav är att vissa delar av driften ska ske från Norge och att det ska finnas en norsk representant för utlandsägda bolag.

Fartyg som är registrerade i NIS får inte frakta gods eller passagerare mellan norska hamnar eller bedriva reguljär linjefart mellan norska och utländska hamnar.

Utländska besättningar kan anställas med särskilda avtal på fartyg anslutna till NIS och de är då skattebefriade i Norge. Det norska rederiförbundet förhandlar med både norska och utländska fackföreningar vilket resulterar i trepartsöverenskommelser. Omregistrering från NOR till NIS utgjorde grund för uppsägning av personal när NIS inrättades. Antalet fartyg registrerade i NIS har minskat de senaste fem åren.

För sjömän anställda på fartyg registrerade i NIS utgår bemanningsstöd i form av en återbetalning av skatt och sociala avgifter. Stödet utgår endast för personal bosatt eller skattepliktig i Norge och omfattar inte intendenturpersonal. Visst stöd för bemanningskostnader förekommer även i NOR. Omfattningen av stöden beslutas årligen av stortinget.

Från 2007 har norska rederier möjlighet att välja att beskattas inom ramen för ett tonnageskattesystem.

4.3.5 Storbritannien

Det brittiska registret är på samma sätt som det holländska ett öppet register. Medborgare i EU, EES och brittiska territorier får registrera fartyg i registret. Om ägaren till fartyget inte är bosatt i Storbritannien måste en representant utses i landet.

Brittiska ombordanställda är skattebefriade om de är bosatta i landet mindre än 183 dagar per år. Detta gäller oavsett om de arbetar på ett fartyg med brittisk flagg eller någon annan flagg. Det är i dag möjligt att på brittiskflaggade fartyg anställa utländska sjömän på särskilda avtal. För närvarande bereder det brittiska transportministeriet frågan² om hur differentierade löner inom sjöfartssektorn förhåller sig till den brittiska diskrimineringslagstiftningen.

Sedan 2000 kan rederier i Storbritannien välja mellan traditionell beskattning och tonnagesbeskattning. Det finns inget krav på att

² Reveiw of Stakeholders Evidence on Differential Pay in the Shipping Industry.

fartyget ska gå i internationell trafik. Även muddringsfartyg och andra fartyg kopplade till last- och passagerartrafik är kvalificerade för det brittiska tonnageskattesystemet.

I Storbritannien finns en ordning som innebär att en särskild kundansvarig (Customer Account Manager) hjälper rederiet genom hela administrationsprocessen i samband med en fartygsregistrering.

4.3.6 Tyskland

I Tyskland finns två fartygsregister, ett nationellt och ett internationellt, International Shipping Register (ISR).

Sedan 2001 har statligt stöd utgått för att minska lönekostnaderna för sjömän som arbetar ombord på tyskflaggade fartyg i internationell fart. Arbetsgivaren får behålla 40 procent av gjorda skatteavdrag för sjömän som varit anställda mer än halva inkomståret. Stödet gäller även för all personal på färjor. På fartyg som är registrerade i ISR är det tillåtet att anställa utländsk besättning på särskilda villkor under förutsättning att de inte bor i Tyskland eller något annat EU-land. Befälhavaren måste dock vara tysk och ytterligare ett befäl och minst en av manskapet ska vara medborgare i ett EES-land.

Tyskland införde tonnageskatt 1999. Den modell som tillämpas bygger på det system som finns inom övriga EU och utgår från en schabloninkomst på fartygets nettotonnage. Fartyget som ska beskattas måste gå i internationell fart och vara tyskflaggat. Vidare måste rederiets huvudkontor ligga i Tyskland.

Genom en överenskommelse mellan staten, fackliga organisationer och redare har de senare åtagit sig att driva delar av sin flotta under tysk flagg så länge som tonnageskatten behålls.

5 Gällande rätt

I detta kapitel beskrivs vilka regler som gäller i dag inom sjörätten och arbetsrätten. Respektive område inleds med en redogörelse av de villkor som gäller ur ett internationellt perspektiv. Inom sjörätten tas Havsrättskonventionen och Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport upp och inom arbetsrätten är det Europarådets sociala stadga och ILO konventioner som behandlas. I den nationella sjörätten redovisas sjölagens och förordningens om sjöfartsstöd bestämmelser. I det avslutande avsnittet om nationell arbetsrätt tas först upp de särskilda lagar som finns inom sjöarbetsrätten och sedan allmänna arbetsrättsliga regler.

5.1 Internationell sjörätt

5.1.1 Havsrättskonventionen

FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS), som Sverige ratificerade i juni 1996, reglerar i stort sett alla aspekter på havens och havsbottens fredliga användning. Ett av konventionens huvudsyften är att skapa balans mellan rättigheter och skyldigheter.

Havsrättskonventionen innehåller bland annat regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vattenområden. De former av jurisdiktion som anges är territoriell jurisdiktion, hamnstatsjurisdiktion, kuststatsjurisdiktion och flaggstatsjurisdiktion.

Den i detta sammanhang mest intressanta är flaggstatsjurisdiktion, enligt vilken flaggstaten har jurisdiktion över ett fartyg som för statens flagg oavsett var fartyget befinner sig. Fartygets flaggstat är den stat i vilket fartyget är registrerat. Villkoren för fartygs registrering samt villkor för rätten att föra en

stats flagga fastställs av varje enskilt land. Enligt havsrättskonventionen måste det dock föreligga ett verkligt samband (genuine link) mellan fartyget och den stat vars flagga fartyget för. Dessutom anges att fartyg bara kan segla under en flagg.

5.1.2 Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport

Europeiska kommissionen utarbetade 1989 sina första riktlinjer för att samordna medlemsstaternas olika stödsystem till sjöfartsnäringen. År 1997 meddelade kommissionen nya riktlinjer för statligt stöd till sjöfartstransporter (97/C 205/05). Dessa riktlinjer innebar betydligt utökade möjligheter till stöd och att stödformerna blev fler och mer flexibla.

Dessa riktlinjer har därefter reviderats och de nu gällande riktlinjerna för statligt stöd till sjötransport meddelades den 17 januari 2004, Meddelande C (2004) 43 från kommissionen (2004/C 13/03). Riktlinjerna anger de ramar för statligt stöd till sjötransport som kommissionen tillåter, men anger inte i detalj hur stödet ska utformas. EU:s medlemsländer kan utforma sitt eget sjöfartsstöd så länge inte det totala stödet överskrider vad som anges i riktlinjerna.

Varje form av statsstöd ska notifieras av medlemsländerna och granskas av kommissionen med utgångspunkt att de samlade stöden inte får överstiga vad som skulle ha erlagts i skatt och sociala avgifter av sjöfolk och sjöfartsföretag.

I juni 2009 reviderade kommissionen riktlinjerna från 2004 (2009/C 132/06) gällande vissa fartygsförvaltare. Under 2011 väntas kommissionen ytterligare revidera riktlinjerna.

Krav som uppställs i riktlinjerna

Syftet med riktlinjerna är att fastställa de kriterier enligt vilka medlemsstaterna får bevilja statligt stöd till sjötransport.

Av riktlinjerna framgår att medlemsländernas stödordningar inte får påverka övriga medlemsstaters ekonomi negativt eller medföra någon risk för snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna i större utsträckning än vad som ligger i det gemensamma intresset. Statligt stöd måste alltid begränsas till vad

som är nödvändigt för att uppnå dess syfte och det måste beviljas under öppenhet. Den sammanlagda effekten av allt stöd som beviljas av de statliga myndigheterna på nationell, regional och lokal nivå, måste alltid beaktas.

Med begreppet sjötransport avses i riktlinjerna transport av passagerare eller gods till sjöss. I vissa delar gäller de också bogsering och muddring.

Omfattning och allmänna mål för riktlinjerna

Kommissionens riktlinjer omfattar allt stöd till förmån för sjötransporter som beviljas av medlemsstaterna eller finansieras med statliga medel. Detta avser alla typer av ekonomiska fördelar som finansieras av offentliga myndigheter på nationell, regional eller lokal nivå. Mottagare av stödet omfattar alla typer av juridiska personer. Riktlinjerna omfattar inte stöd till varvsindustrin. Investeringar i infrastruktur anses normalt inte innefatta statligt stöd.

Avsikten med riktlinjerna är att bidra till en ökad öppenhet beträffande statligt stöd och klargöra vilka statliga stödordningar som kan införas för att främja gemenskapens sjöfartsintressen för att:

- förbättra en tillförlitlig, effektiv, säker och miljövänlig sjötransport,
- främja registrering och återregistrering av fartyg i gemenskapen,
- bidra till en konsolidering av de sjöfartskluster som etablerats i medlemsstaterna, samtidigt som man upprätthåller en flotta som är konkurrenskraftig på världsmarknaderna,
- upprätthålla och förbättra sakkunskap i fråga om sjöfolk samt skydda och främja sysselsättningen för europeiskt sjöfolk, och
- bidra till att främja nya tjänster inom närsjöfarten i enlighet med vitboken om den gemensamma transportpolitiken.

Statligt stöd får i allmänhet endast beviljas för fartyg som finns upptagna i medlemsstatsregister, men vissa undantag kan medges.

Skattemässiga och sociala åtgärder för att förbättra konkurrenskraften

Syftet med statligt stöd inom den gemensamma sjötransportpolitiken är enligt riktlinjerna att främja konkurrenskraften hos unionens flottor på den globala sjöfartsmarknaden. I regel får således skattelättnader endast tillämpas om fartygen går under gemenskapsflagg. Skattelättnadsordningar kan i undantagsfall även tillämpas om de gäller en hel flotta som drivs av ett rederi etablerat inom en medlemsstats territorium och underkastat företagsbeskattning, om det kan visa att den strategiska och ekonomiska förvaltningen av alla berörda fartyg faktiskt utförs inom territoriet och att denna verksamhet i stor utsträckning bidrar till den ekonomiska verksamhet och sysselsättningen i unionen. Enligt riktlinjerna måste stödet vara nödvändigt för att främja återföringen till unionen av den strategiska och ekonomiska förvaltningen av alla berörda fartyg, och alla förmånstagare av stödordningarna måste vara underkastade företagsbeskattning i unionen. Dessutom kommer kommissionen att begära bevis för att alla fartyg som drivs av företag som kommer i åtnjutande av dessa åtgärder följer de säkerhetsnormer som gäller internationellt och inom gemenskapen, inte minst de som gäller för arbetsförhållandena ombord.

Tonnageskatt betraktas som statligt stöd. Kommissionens metod för att bedöma de flesta av de system för tonnageskatt som hittills har anmälts utgörs av följande steg. Rederiernas vinst beräknas genom att man tillämpar en teoretisk vinstsats på deras tonnage. På det belopp som fastställs på detta sätt appliceras den nationella bolagsskatten och detta belopp är den tonnageskatt som ska betalas.

Stödåtgärder till sjöfartssektorn bör, enligt riktlinjerna, främst inriktas på att sänka skatter och andra kostnader och avgifter som avkrävs redare och sjöfolk i unionen, så att man uppnår samma nivåer som gäller i övriga världen. Åtgärderna bör stimulera en utveckling av sjöfartssektorn och sysselsättningen. Följande åtgärder avseende sysselsättningskostnader bör tillåtas för unionens sjöfart:

- Lägre socialförsäkringsavgifter för sjöfolk från unionen ombord på fartyg som är registrerade i en medlemsstat.
- Lägre inkomstskatter för sjöfolk från gemenskapen ombord på fartyg som är registrerade i en medlemsstat.

Med sjöfolk från unionen avses:

- Medborgare i unionen och EES-medborgare när det gäller sjöfolk som arbetar ombord på fartyg som bedriver regelbunden persontransport mellan hamnar i unionen,
- Allt sjöfolk som är skattepliktigt och/eller skyldigt att betala socialförsäkringsavgifter i en medlemsstat, i alla andra fall.

Avlösning

Stöd upp till ett visst tak kan beviljas som betalning eller ersättning för kostnader för hemresor för sjöfolk från unionen som arbetat ombord på fartyg registrerade i en medlemsstat.

Investeringsstöd

Investeringsstöd kan vara tillåtet under vissa begränsade omständigheter inom ramen för riktlinjerna och i enlighet med den gemensamma politiken för att förbättra utrustningen ombord på medlemsstatsregistrerade fartyg eller främja användningen av säkra och rena fartyg. Stöd kan medges om det förmår rederierna att förbättra medlemsstatsregistrerade fartyg enligt standarder som är strängare än de obligatoriska säkerhets- och miljöstandarderna i internationella konventioner. Detta skulle medföra att överenskomna strängare standarder införs tidigare och att säkerheten och miljöskyddet förbättras.

Utbildning

Stöd till utbildning omfattas av det gruppundantag som beviljas enligt kommissionens förordning (EG) nr 68/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning, som också gäller sjötransport. Många utbildningsprogram för sjöfolk, som understöds av staten, anses inte utgöra statligt stöd eftersom de är av allmän karaktär. Om ett program anses inbegripa statligt stöd krävs, enligt kommissionens riktlinjer, en anmälan. Kommissionen är positivt inställd till stöd som beviljas på icke-diskriminerande grund för utbildning ombord på medlemsstatsregistrerade fartyg.

Stöd till närsjöfart

Med närsjöfart avses enligt kommissionen transport av gods och passagerare på hav och sjöar mellan hamnar i Europa eller mellan dessa hamnar och hamnar i icke-europeiska länder vars kust ligger vid de hav och sjöar som angränsar till Europa.

Eftersom stöd till närsjöfarten syftar till att förbättra den intermodala transportkedjan och minska vägtrafiken i medlemsstaterna, ska närsjöfart i riktlinjerna för statligt stöd till sjötransport endast avse transport mellan hamnar inom medlemsstaternas territorium.

Högsta stödnivå

Den högsta stödnivån som kommissionen kan tillåta är en sänkning till noll av inkomstskatt och sociala avgifter för sjöfolk samt en sänkning av företagsskatten på sjöfartsverksamheten som i stort överensstämmer med de ordningar som redan har godkänts av kommissionen. Större bidrag än så får inte heller andra stödordningar leda till eftersom en snedvridning av konkurrensen måste undvikas. Varje stödordning som anmäls av en medlemsstat granskas visserligen individuellt, men summan av de stöd som beviljas för beskattning av rederier, arbetskraftsrelaterade kostnader, avlösning, investeringsstöd och regionalt stöd får inte överskrida totalbeloppet av inbetalade skatter och socialförsäkringsavgifter för sjöfartsverksamhet och sjöfolk.

Kommissionens roll

Kommissionen kommer regelbundet att övervaka marknadsvillkoren för sjöfarten. Om dessa skulle förändras, och således det statliga stödet behöver minskas eller avskaffas, kommer kommissionen vid lämplig tidpunkt att vidta de åtgärder som krävs.

Alla nya åtgärdsförslag som anmäls till kommissionen ska innehålla en tidsplan där man för de kommande sex åren anger de förväntade effekterna för vart och ett av de allmänna målen som anges i riktlinjerna. Medlemsstaten ska i förslagen redogöra för den förväntade makroekonomiska avkastningen för de ifrågavarande sjöfartsklustret och göra en beräkning av det antal arbetstillfällen som räddas eller skapas. För alla stödordningar som omfattas av

riktlinjerna ska medlemsstaterna under det sjätte tillämpningsåret till kommissionen överlämna en bedömning av effekterna.

Kommissionens beslut

Kommissionen har i beslut¹ prövat frågan om muddrings- och kabellägningsverksamhet kunde omfattas av danskt sjöfartsstöd.

Vid bedömningen av om stöd ska utgå ansåg kommissionen att följande tre frågor ska besvaras jakande:

- Krävs kvalificerat sjöfolk på muddrings- respektive kabellägningsverksamheten vilka omfattas av samma arbetsrätt och sociala skydd som övrigt sjöfolk?
- Måste muddrings- respektive kabellägningsverksamheten genomgå samma tekniska kontroll och säkerhetskontroll som fartyg som används inom sjötransport?
- Finns det en risk att muddrings- respektive kabellägningsverksamheten flyttar sin landverksamhet utanför gemenskapen i syfte att hitta ett bättre skatteklimat och förmånligare sociala trygghetssystem samt att de därefter flaggar om sina fartyg under utländsk bekvämlighetsflagg?

Kommissionen konstaterade att de faktorer som ligger till grund för riktlinjerna är desamma som ligger bakom dessa frågor. Så även om kommissionen fortfarande vidhöll att kabellägningsverksamhet inte omfattades av definitionen av sjötransport, ansåg den att kabelläggning med nödvändiga anpassningar borde likställas med sjötransport för tillämpningen av bestämmelserna om stöd i kommissionens riktlinjer och att kabelläggning därmed borde omfattas av samma bestämmelse. Kommissionen ansåg också att muddringsverksamheten till havs såsom den beskrivits av Danmark, med undantag för förflyttning på utvinningsplatser, kunde omfattas av riktlinjerna.

¹ Kommissionens beslut av den 13 januari 2009 om statligt stöd C 22/07 [ex N 43/07] beträffande utvidgning till muddrings- och kabellägningsverksamhet av den ordning enligt vilken sjötransportföretag beviljas undantag från att betala inkomstskatt och sociala avgifter för sjöfolk i Danmark.

5.2 Nationell sjörätt

5.2.1 Sjölagen

Fartygs nationalitet

Sjölagen (1994:1009) inleds med regler om fartygs nationalitet och den därmed sammanhängande rätten att föra svensk flagg. Enligt 1 kap. 1 § sjölagen är ett fartyg svenskt och berättigat att föra svensk flagg om det till mer än hälften ägs av svenska medborgare eller svenska juridiska personer.

När fartyget ägs direkt av en fysisk person är det medborgarskapet som får avgörande betydelse. Däremot när det gäller svenska juridiska personer är det avgörande om associationen har bildats enligt svensk lag.

Bestämmelsen om att ett fartyg ska anses som svenskt om det har en majoritet av ägandet som är svenskt gäller dock inte fartyg som är införda i ett offentligt fartygsregister i någon annat land än Sverige inom EES. Det gäller bland annat om fartyget ingår i en ekonomisk verksamhet som har etablerats i det registerförande landet, om fartygets drift leds och kontrolleras därifrån.

Vidare är ett fartyg att anses som svenskt och berättigat att föra svensk flagg enligt 1 kap. 1 a § trots att inte har en svensk ägarövertikt om fartyget är infört i ett sådant skeppsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen. Se vidare nedan om förutsättningarna för att få registreras i ett sådant skeppsregister.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Sjöfartsverket får medge att även annat fartyg än de som avses i 1 kap. 1 eller 1 a § ska anses som svenskt och vara berättigat att föra svensk flagg. Ett sådant medgivande förutsätter att driften av fartyget står under avgörande svenskt inflytande eller att fartygets ägare har fast hemvist i Sverige. Det i praktiken förekommande dispensfallet är att ett fartyg ägs av ett utländskt rättssubjekt, men hyrs i huvudsak obemannat (bare boat-charter) av ett svenskt rättssubjekt. Dispens beviljas om charteravtalet innebär att det svenska rättssubjektet kontrollerar fartyget med undantag bara för vad som kan följa av sakrätter som gäller i fartyget. Dispensen brukar ges för en begränsad period så att den inte sträcker sig längre än charteravtalets löptid.

Registrering av skepp

För skepp som ska anses som svenska gäller en registreringsplikt. I 2 kap. 1 § sjölagen anges att ett skepp som ska anses som svenskt enligt 1 kap. 1 § eller 1 b § ska vara infört i fartygsregistrets skeppsdel. Det finns dessutom en bestämmelse om frivillig registrering som infördes i samband med harmoniseringen till EU-rätten 1997. Den frivilliga registreringen gäller skepp som ingår i en ekonomisk verksamhet som har etablerats i Sverige om skeppets drift leds och kontrolleras från Sverige. Därutöver krävs att skeppet till hälften eller mer ägs av fysiska personer som är medborgare i ett land inom EES eller av juridiska personer som har bildats enligt lagstiftningen i ett sådant land och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom EES.

Det åligger ägaren att låta registrera skeppet, 2 kap. 2 § sjölagen. Ett registrerat skepp ska, enligt 2 kap. 6 § sjölagen, bland annat avregistreras om det inte längre är registreringspliktigt eller om förutsättningarna för registrering i 2 kap. 1 § andra stycket 1 eller 2 inte längre är uppfyllda eller ägaren i sådant fall begär avregistrering. Exempelvis ska avregistrering ske i det första fallet om skeppet genom överlåtelse inte längre är svenskt. I det senare fallet ska en avregistrering till exempel ske om skeppet säljs till någon som inte kan åberopa gemenskaprättens regler om fri etablering eller om arbetskraftens fria rörlighet.

Utgångspunkten för sjölagens regler är att ett skepp inte samtidigt ska vara registrerat i mer än ett land. Om ett utländskt skepp har blivit svenskt eller begärts registrerat här får det därför föras in i skeppsregistret först när det har visats att skeppet inte är infört i motsvarande utländska register, 2 kap. 25 § sjölagen. I syfte att samordna förfarandet i olika länder är det dock tillräckligt om sökanden visar att skeppet kommer att föras av från det utländska registret med verkan från den dag då det registreras här. Liknande regler gäller för det fallet att ett svenskt skepp ska avregistreras för införing i ett utländskt register, 2 kap. 25 § tredje stycket sjölagen.

Det finns ingen skyldighet att registrera skeppsbyggen. Reglerna är i stället formulerade som en rätt för ägaren att föra in ett skepp under byggnad i skeppsbyggnadsregistret, se 2 kap. 1 § andra stycket sjölagen, där det står att bygget får registreras. En annan skillnad är att skeppsbygget inte behöver ägas av svenska rättssubjekt. Det avgörande är i stället att skeppet byggs här i landet. Registrering kan då ske oavsett om ägaren är svensk eller

utländsk. Men ägarens nationalitet kommer att få betydelse så snart det färdiga skeppet sjösätts. Är det svenskägt och registreringspliktigt kommer reglerna om registrering av svenska skepp att tillämpas och skeppet registreras här. Om det finns en utländsk ägarövertikt kan skeppet registreras här under vissa förutsättningar och om ägaren begär det.

5.2.2 Sjöfartsstöd

Bestämmelserna om sjöfartsstöd finns i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd. Det nu gällande sjöfartsstödet trädde i kraft den 1 december 2001, men gäller från den 1 oktober samma år.

Sjöfartsstödet motsvarar skatten på sjöinkomst och kostnaden för sociala avgifter inklusive den allmänna pensionsavgiften för samtliga ombordanställda som arbetar på svenskregistrerade fartyg. Skatterna, de sociala avgifterna och allmän löneavgift krediteras arbetsgivarens skattekonto.

När det gäller sjömän anställda för arbete ombord på fartyg som bedriver regelbunden persontransport mellan hamnar inom EU lämnas sjöfartsstöd endast i fråga om medborgare inom EU och EES-området. Detsamma gäller sjömän anställda på roro-passagerarfartyg.

Sjöfartsstödet omfattar både last- och passagerarfartyg under förutsättning att fartyget i sin näringsverksamhet utför transporter av gods eller passagerare. Dessutom krävs att de huvudsakligen används i internationell utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten och att de inte är registrerade i någon annat register än det svenska. För att erhålla sjöfartsstöd krävs även att fartyget ställer utbildningsplatser ombord till förfogande och att fartyget och dess drift försäkras.

Ansökan om sjöfartsstöd görs hos Rederinnämnden, som prövar om kriterierna för stödet är uppfyllda.

5.3 Internationell arbetsrätt

5.3.1 Europarådets sociala stadga

Europarådet bildades 1949 för att verka för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens princip. Inom ramen för Europarådet har ett stort antal konventioner utarbetats. En av de viktigaste är

den europeiska sociala stadgan (Europarådets sociala stadga), som innehåller väsentliga rättigheter på det sociala och arbetsrättsliga området. Stadgan är från 1961, men en reviderad version antogs 1999 och är tänkt att ersätta den ursprungliga stadgan. I stadgan finns bestämmelser om förhandlingsrätt och strejkrätt.

Den fackliga föreningsfriheten skyddas i artikel 5 i stadgan. Där skyddas arbetstagares och arbetsgivares frihet att bilda och tillhöra lokala, riksomfattande nationella och internationella sammanlutningar för att tillvarata sina ekonomiska och sociala intressen.

Tillämpningen av stadgan övervakas genom att de fördragslutande länderna kontinuerligt avger rapporter om ändringar i sin nationella lagstiftning med mera. Rapporterna granskas av oberoende experter i den europeiska kommittén för sociala rättigheter som kan ifrågasätta eller rikta kritik mot tillämpningen. Enligt ett särskilt förfarande har en annan kommitté som består av experter från ländernas regeringar till uppgift att, på grundval av expertkommitténs kritik, föreslå fall som ska bli föremål för så kallade rekommendationer, det vill säga en uppmaning till landet att vidta åtgärder så att stadgan efterlevs. Europarådets ministerkommitté beslutar slutgiltigt i frågan om en rekommendation ska avges. Utöver det nu redovisade förfarandet finns ett klagomålsförfarande för organisationer.

5.3.2 ILO:s konvention nr 87 och 98

Konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten är två av ILO:s åtta så kallade kärnkonventioner. Kärnkonventionerna finns samlade i ILO:s deklaration "Fundamental Principles and Rights at Work" från 1998. Kärnkonventionerna behandlar:

- föreningsfrihet, organisationsrätt och erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar,
- avskaffande av alla former av tvångsarbete,
- avskaffande av barnarbete, och
- avskaffande av diskriminering i arbetslivet.

Deklarationen, och därmed kärnkonventionerna, är bindande för alla ILO:s medlemmar, även de som inte ratificerat de underliggande konventionerna. Därmed är den ett universellt instrument som alla länder ska uppfylla oavsett utvecklingsnivå. Sverige är, som medlem i ILO, bunden av deklARATIONEN och har dessutom ratificerat konvention nr 87 och 98.

Konvention nr 87 hänför sig till relationen mellan arbetstagare, arbetsgivare, dess organisationer och staten. Den medför inte bara en negativ förpliktelse för staten att inte ingripa i föreningsfrihetens utövande utan också, som det framkommer i artikel 11, en positiv förpliktelse att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa aktörerna de angivna rättigheterna. Ansvaret för att föreningsfriheten och organisationsrätten ska kunna utövas bärs av staten. Skyddet måste också omfatta handlingar av andra organ som direkt eller indirekt kränker det fria utövandet av organisationsrätten.²

Konvention nr 98 benämns konventionen angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Med organisationsrätt avses skyddet som arbetstagare tillerkänns i anställningsförhållandet mot organisationsfientliga handlingar (artikel 1) och det skydd arbetstagarer och arbetsgivares organisationer ska tillerkännas mot inblandning av varandra i fråga om bildande, verksamhet eller förvaltning (artikel 2). Artikel 4 behandlar den kollektiva förhandlingsrätten som medför dels att staterna ska främja utvecklandet och utnyttjandet av kollektiv förhandling, dels att den fria förhandlingen liksom förhandlingsparternas autonomi ska skyddas.³

Konvention nr 87 och 98 samt flera andra konventioner uppdateras i 2006 års sjöarbetskonvention. Syftet med konventionen är att införa ett samlat instrument med alla aktuella krav på arbets- och levnadsförhållanden till sjöss. Konventionen innehåller regler om sjöfolks rätt till anständiga arbetsförhållanden till sjöss och skapar möjlighet till en rättvis konkurrens. Sjöarbetskonventionen har ännu inte trätt i kraft. En särskild utredare har lämnat förslag (SOU 2009:95) på vilka författningsändringar som måste göras för att Sverige ska kunna ratificera 2006 års sjöarbetskonvention.

² Petra Herzfeld Olsson, Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet, 2003.

³ Petra Herzfeld Olsson, Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet, 2003.

5.4 Nationell arbetsrätt

5.4.1 Sjöarbetsrätt

Svenska arbetsrättsliga regler gäller vid anställning på svenska fartyg. På några områden finns dock särskilda regler vilka redovisas nedan.

Sjömanslagen

Sjömanslagen (1973:282) innehåller definitioner av begrepp och bestämmelser om anställningsavtal, befattning på fartyg, fartygsnämnd, fri resa, lön och vård till följd av skada eller sjukdom, fartygsarbete, tvångsmedel och ansvar.

Till grund för regleringen av anställningsförhållandena ligger den så kallade rederianställningen. Det innebär att arbetsgivare och arbetstagare står i ett avtalsförhållande till varandra och att anvisningen av arbetsplats/fartyg endast är ett led i fullgörandet av anställningen. Bestämmelserna utesluter dock inte att fartygsanställning, det vill säga anställning med befattning på bestämt fartyg tills vidare, kan förekomma.

Lagen om vilotid för sjömän

Lagen (1998:958) om vilotid för sjömän innehåller regler om vilotid för sjömän. Lagen gäller med vissa undantag sjömän som är anställda för fartygsarbete på svenska fartyg.

Mönstringslagen

Mönstringslagen (1983:929) innehåller bestämmelser om vilka krav som ställs på en sjöman för att han eller hon ska få tillträda en befattning ombord, skyldigheter för redare och befälhavaren, sjöfartsbok, hälsoundersökning av sjömän och sjömansregistret. Lagen gäller sjömän på svenska handelsfartyg och på utländska handelsfartyg som i huvudsak obemannade hyrs ut till en svensk redare. Lagen gäller inte fartyg med mindre bruttodräktighet än 20.

Fartygssäkerhetslagen

Fartygssäkerhetslagen (2003:364) innehåller definitioner av begrepp och bestämmelser om allmänna krav på fartyg och deras bemanning samt på rederiverksamhet, särskilda krav för användning av vissa fartyg, arbetsmiljö, tillsyn, inskränkningar i rätten att använda fartyg och ansvar. Arbetsmiljön ombord på fartyg regleras huvudsakligen i arbetsmiljölagen (1977:1160).

5.4.2 Arbetsrätt

Förhandlingsrätt

En arbetstagarorganisation har enligt 10 § MBL rätt till förhandling med en arbetsgivare i frågor rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och en sådan medlem i organisationen som är eller har varit arbetstagarare hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren har motsvarande rätt till förhandling med arbetstagarorganisationen. Vidare har arbetstagarorganisationen rätt till förhandling med den organisation som arbetsgivaren tillhör och arbetsgivarens organisation har samma rätt i förhållande till arbetstagarorganisationen. Reglerna gäller oberoende av om det finns kollektivavtal mellan de berörda organisationerna. Rätten för en part att förhandla motsvaras av en skyldighet för den andra parten att delta i en förhandling.

Av ordalydelsen i 10 § MBL framgår att förhandlingsfrågan ska gälla ett bestående eller tidigare existerande anställningsförhållande. Förhandlingsskyldigheten innefattar inte någon skyldighet att visa kompromissvilja eller att faktiskt gå med på ett avtal.

Förutom den allmänna förhandlingsrätten i 10 § MBL finns i MBL olika specialregler som är avsedda att ge arbetstagarerna genom sina fackliga organisationer rätt till inflytande över arbetsgivarens beslut i vissa frågor. De olika typerna av förhandlingar är:

1. förstärkt förhandlingsrätt för kollektivavtalsbunden organisation vid beslut om dels viktiga förändringar (11 och 14 §§ MBL), dels vid andra förändringar (12 och 14 §§ MBL), och
2. förstärkt förhandlingsrätt för icke kollektivavtalsbunden organisation (13 och 14 §§ MBL).

Kollektivavtal

Kollektivavtal binder medlemmar i organisationen oavsett om han eller hon har inträtt före eller efter avtalets tillkomst. Detta gäller dock inte i de fall medlemmen redan är bunden av ett annat kollektivavtal (26 § MBL). Bundenheten gäller inom tillämpningsområdet, vilket kan avse ett yrke eller ett territoriellt område. Ofta anges avtalet gälla för de till den avtalsslutande arbetsgivarorganisationen anslutna företagen. Undantag från bundenhet finns för sådan medlem som redan är bunden av annat kollektivavtal.

Bundenhet för den enskilde medlemmen innebär att han eller hon kan bli skadeståndsskyldig om medlemmen handlar i strid med avtalet, men också att medlemmen kan göra anspråk gällande på grundval av avtalet, till exempel kräva avtalsenlig lön.

En medlem kan inte frigöra sig från bundenhet genom att utträda ur organisationen, utan kommer ifrån avtalet först när det löpt ut eller sagts upp med iakttagande av den uppsägningstid som anges i avtalet. Automatisk prolongation, det vill säga förlängning av avtalet, binder emellertid inte utträdd enskild arbetstagarare.

Kollektivavtal kan träda i stället för tvingande lag, som då räknas som halvtvingande (semi-dispositiv). Från de kollektiva parternas synpunkt är reglerna dispositiva. Kollektivavtal kan dock tillåta avvikelser såsom när avtalet föreskriver minimilöner.

Anställningsvillkor i kollektivavtal blir inte utan vidare gällande för arbetstagarare som är oorganiserade eller tillhör annan organisation än den som slutit kollektivavtalet. Detta utesluter inte att kollektivavtalet kan få betydelse även för dessa utomstående grupper. En kollektivavtalsbunden arbetsgivarare är skyldig att inte tillämpa sämre villkor än de i avtalet föreskrivna för oorganiserade arbetstagarare (se AD 1944 nr 37 och 1966 nr 2). I praxis har det även slagits fast att kollektivavtal är tillämpligt även på arbetstagarare som inte är medlem i avtalsslutande organisation (se till exempel AD 1977 nr 49 och 2001 nr 82). Även om denna regel kan medföra att den oorganiserade åker snålskjuts på fackföreningen, anses det vara bättre att arbetsgivararen inte får fördel av att använda oorganiserad arbetskraft till en från kollektivavtalet avvikande lönekostnad. Träffar en utomstående arbetstagarare och arbetsgivararen ett mot kollektivavtalet stridande personligt avtal binds visserligen arbetstagararen av det, men den avtalsslutande fackorganisationen kan vid talan i Arbetsdomstolen kräva skadestånd men den oorganiserade arbetstagararen kan inte själv grunda någon tala direkt på

kollektivavtalet. Det är emellertid möjligt att i det personliga avtalet hänvisa till det kollektivavtal som ska tillämpas i anställningsförhållandet (se till exempel AD 2005 nr 79).

Rätten att vidta stridsåtgärder

Allmänt om rätten till stridsåtgärder

Den principiella rätten till stridsåtgärder är grundlagsfäst. En förening av arbetstagare, arbetsgivare och en förening av arbetsgivare har rätt att vidta stridsåtgärder om inte något annat följer av lag eller avtal, se 2 kap. 17 § regeringsformen.

Närmare bestämmelser om stridsåtgärder finns i 41–45 §§ MBL. Som sådana åtgärder anges arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan jämförlik stridsåtgärd. Den som är bunden av ett kollektivavtal förbjuds att vidta stridsåtgärder mot avtalsmotparten rörande det egna avtalsförhållandet. Även partiella stridsåtgärder, exempelvis en nyanställningsblockad eller vägran att utföra arbete av visst slag eller arbete på övertid kan vara olovliga. Förbudet är utformat så att man inte får vidta stridsåtgärder i vissa angivna syften mot sin motpart i avtalet.

Fredspliktsreglerna

Enligt 41 § MBL finns det fyra syften för vilka stridsåtgärder mot en kollektivavtalsmotpart är förbjudna.

För det första får stridsåtgärder inte vidtas för att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd, rätta innebörd eller i en tvist om ett visst förfarande strider mot avtalet eller mot MBL. Det innebär ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister som gäller avtalet.

För det andra får man inte tillgripa stridsåtgärder för att åstadkomma en ändring i ett ingånget kollektivavtal.

För det tredje får en stridsåtgärd inte vidtas för att genomföra en bestämmelse som är avsedd att tillämpas efter det att kollektivavtalet har upphört att gälla. Man får alltså inte under kollektivavtalets giltighetstid strida för att tvinga motparten till en utfästelse om bättre villkor i ett kommande avtal.

För det fjärde får en sympatiåtgärd inte vidtas för att stödja någon annan som inte själv får vidta en stridsåtgärd. En sympati-

åtgärd är alltså olovlig som den stridsåtgärd som sympatiåtgärden vidtas till stöd för inte är lovlig. I övrigt är sympatiåtgärder tillåtna.

Organisationernas ansvar

En arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation får enligt 42 § MBL inte anordna eller på annat sätt föranleda en olovlig stridsåtgärd. En sådan organisation får inte heller medverka till en olovlig stridsåtgärd genom understöd, bidrag eller annan hjälp. Det gäller oavsett om organisationen är bunden av kollektivavtal. Bestämmelsen hade betydelse i Britanniadomen (AD 1989 nr 120) där Arbetsdomstolen lade fast den så kallade Britanniapincipen. Arbetsdomstolen kom fram till att fackliga stridsåtgärder från en arbetstagarorganisation var olovlig om de syftade till att framtvunga ett undanröjande eller en ändring av ett bestående kollektivavtal mellan en arbetsgivare och en annan arbetstagarorganisation.

Med anledning av Britanniadomen krävde LO och TCO att den svenska lagstiftningen skulle ändras. De lagändringar som slutligen gjordes består av tre bestämmelser som fördes in i MBL den 1 juli 1991 (lex Britannia). Bestämmelserna innebär att:

- tillämpningsområdet för 42 § MBL begränsades så att förbudet för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer att anordna eller understödja en olovlig stridsåtgärd inte gäller andra stridsåtgärder än sådan som tar sikte på arbetsförhållande som MBL är direkt tillämplig på (42 a § MBL),
- ett kollektivavtal som är ogiltigt enligt utländsk rätt på den grunden att det har tillkommit efter en stridsåtgärd trots detta ska vara giltigt här i landet om stridsåtgärden var tillåten enligt MBL (25 a § MBL),
- ett senare kollektivavtal ska gälla före ett tidigare träffat kollektivavtal som MBL inte är direkt tillämpligt på (31 a § MBL).

Arbetsdomstolen har bland annat genom två senare intermistiska beslut (AD 2004 nr 96 och 2005 nr 49) utvecklat sin syn på stridsåtgärder till stöd för anspråk på kollektivavtal på ett område där ett kollektivavtal redan gäller mellan arbetsgivaren och en annan arbetstagarpart, trots att det ytterligare kollektivavtalet i viss mening strider mot eller är oförenligt med det redan ingångna

avtalet. Enligt Arbetsdomstolen ska stridsåtgärderna anses tillåtliga om kravet på ett ytterligare avtal ställs av en arbetstagarorganisation för de egna medlemmarnas räkning och det, från den organisationens synpunkt, är ett behörigt intresse att få till stånd ett kollektivavtal även med den begränsande faktiska tillämplighet som följer av regeln om försteg för det äldre kollektivavtalet.

En organisation som är bunden av kollektivavtal är vidare enligt 42 § MBL skyldig att aktivt motverka och försöka hindra en olovlig stridsåtgärd som förestår eller pågår. Om en olovlig stridsåtgärd har vidtagits av arbetstagare som är bundna av kollektivavtal åligger det enligt 43 § MBL arbetsgivaren och den berörda arbetstagarorganisationen att omedelbart ta upp överläggning med anledning av stridsåtgärden och att gemensamt verka för att den upphör.

Sanktioner

Brott mot kollektivavtalet eller MBL medför skyldighet att ersätta den skada som har uppkommit för motparten. Den skadelidande kan vara berättigad både till ekonomiskt och allmänt skadestånd. Det senare innebär att man vid bedömningen av skadan tar hänsyn även till intresset av att lagens eller kollektivavtalets bestämmelser iakttas och till andra omständigheter som har annan än rent ekonomisk betydelse.

6 Konkurrensförutsättningar för svenskflaggade fartyg

Det anges i mina direktiv att konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg särskilt ska belysas. Jag kan konstatera att flera sjöfartsnationer i Europa har svårt att möta konkurrensen från flaggstater utanför EU med en betydligt lägre kostnadsnivå. Åtgärder har därför vidtagits inom EU-länderna för att stärka konkurrensförutsättningarna för de egna fartygen (kapitel 4). Flera europeiska sjöfartsländer har infört olika former av stöd till bemanning samt tonnageskatt. Vidare har de flesta länder infört regler som innebär att det är möjligt att i högre utsträckning än i Sverige i dag anställa arbetskraft från lågkostnadsländer på särskilda villkor.

Stödsystemen i andra länder påverkar de svenskflaggade fartygens konkurrenskraft. Statistiken från 2009 och 2010 visar att av de fartyg som flaggats ut har ett antal registrerats i Danmark.

Sverige har genom det svenska sjöfartsstödet samt överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter försökt bemöta de konkurrensnackdelar som uppstått gentemot andra länder.

Konkurrensförutsättningarna för sjöfarten i förhållande till övriga trafikslag påverkas också av strukturen inom det totala transportsystemet. Exempel på detta är utvecklingen av sjöfartens infrastruktur i förhållande till den inom landtransportsystemen samt avgiftsstrukturen för sjöfart i förhållande till övriga trafikslag. En annan faktor som kan komma att påverka konkurrensförutsättningarna för sjöfarten är IMO:s beslut om sänkta gränsvärden för svavel i marina bränslen.

I detta kapitel beskrivs förutsättningarna för att bedriva sjöfart under svensk flagg och en jämförelse görs mellan kostnader under svensk flagg respektive vissa andra europeiska flaggstater. Slutligen görs en sammanfattande bedömning av svensk sjöfarts konkurrenskraft.

6.1 Fartygsdrift

6.1.1 Dagskostnad, resekostnad och kapitalkostnad

Driftskostnaden för ett enskilt fartyg beror bland annat på fartygstyp, storlek, ålder, anskaffningsvärde och bemanningsformer. För en specifik fartygsresa tillkommer även kostnader direkt relaterade till resan. Kostnaderna för ett fartygs drift kan delas in i dagskostnad, resekostnad och kapitalkostnad.

Med dagskostnad avses i allmänhet bemanning, löpande underhåll, reparationer, administrativa kostnader¹ samt försäkringar. När det gäller bemanningskostnader påverkas de av regelverken i den flaggstat där fartyget är registrerat. Bemanningskostnaden kan därför variera beroende på flagg. Övriga dagskostnader bedöms inte påverkas av fartygets flagg eftersom marknaden för dessa tjänster är internationell.

I resekostnad inkluderas de kostnader som är direkt relaterade till den aktuella resan som exempelvis drivmedel och sjöfartsavgifter. Kostnaden för drivmedel kan variera kraftigt och styrs till stor del av råoljans prisutveckling på den globala marknaden. Rederiet kan delvis påverka kostnaden genom energieffektiviseringar och användande av ny teknik. Däremot påverkas inte kostnaden för drivmedel av fartygets flagg. I resekostnaden ingår även sjöfartsavgifter som exempelvis hamnavgifter, farledsavgifter och lotsavgifter. Dessa blir lika stora för samma typ av fartyg och rutt oavsett vilket land fartyget är registrerat i.

Med kapitalkostnad avses räntor och avskrivningar. Ett fartygs kapitalkostnad utgörs av ränta på eget kapital², ränta på upplånat kapital samt de avskrivningar som görs under fartygets ekonomiska livslängd. Räntekostnaderna kan variera beroende på rederiets kapitalstruktur och belåningsgrad.

Ett fartyg kan dock byggas och finansieras där det är billigast. Kapitalkostnaden är därmed en kostnad som, om man bortser från subventioner, skatteaspekter och avskrivningsplaner, inte varierar med fartygets flagg eftersom kapitalmarknaden är internationell. Däremot påverkas kapitalkostnaden av priset på fartyget och finansieringsvillkoren. Dessa båda faktorer kan för identiska fartyg skilja sig åt beroende på om de beställts eller köpts in under hög- respektive lågkonjunktur.

¹ Främst kostnader för landanställd rederipersonal.

² Den avkastning som rederiet förväntar sig på det insatta kapitalet.

6.1.2 Bemanningkostnadernas andel

För att kunna exemplifiera förhållandet mellan olika kostnader för ett fartygs drift har utredningen inhämtat uppgifter från ett antal rederier. Undersökningen omfattar dagskostnader, resekostnader och kapitalkostnader för olika typer av svenskflaggade fartyg och olika längd på den aktuella resan. Kostnader för lastning och lossning har inte tagits med i sammanställningen. Kapitalkostnaden motsvaras i vissa fall av charterhyra för fartyget. Bemanningkostnaden är redovisad som nettolön, det vill säga med avdrag för sjöfartsstödet. När det gäller lastfartygen kan det finnas TAP-anställda ombord.

För resor inom Europa på 500–2 000 nautiska mil varierar bemanningkostnaden för lastfartyg mellan 2–8 procent av den totala driftskostnaden³. Om bemanningkostnaden sätts i relation till endast dagskostnaden uppgår kostnaden för bemanning till cirka 35–60 procent av den totala dagskostnaden. I underlaget gällande lastfartyg ingår bulkfartyg, roro-fartyg och tankfartyg.

Bemanningkostnaden för passagerarfartyg och ropax-fartyg varierar mellan cirka 10–35 procent av den totala driftskostnaden. Kostnaden för bemanning sett som andel av dagskostnaden varierar mellan 30–50 procent. Typexemplen omfattar resor mellan 50 och 250 nautiska mil.

6.1.3 Jämförelse av bemanningkostnader mellan olika flaggor

En jämförelse mellan svenskflaggade fartygs kostnadsläge och det för andra flaggor är relevant enbart vad gäller bemanningkostnader eftersom övriga driftskostnader, som jag tidigare redogjort för, inte påverkas av fartygets flagg.

Lloyds Register Fairplay har på uppdrag av Tillväxtanalys gjort en jämförande studie⁴ av kostnader för manskap. Jämförelsen görs mellan svenskflaggade lastfartyg med TAP-avtal och lastfartyg med endast filippinskt manskap. Enligt exemplet beräknas merkostnaden för ett svenskflaggat fartyg med sjöfartsstöd och nyttjande av TAP-avtal till cirka en miljon kronor per fartyg och år jämfört med fartyg där allt manskap kommer från ett lågkostnadsland.

³ Dagskostnad, resekostnad och kapitalkostnad.

⁴ Sveriges sjöfartssektor – en viktig del i en svensk maritim strategi. Tillväxtanalys 2010:03.

Skillnaderna i bemanningskostnader mellan svenska fartyg och fartyg under vissa andra flaggor beror främst på att flera europeiska sjöfartsländer har fartygsregister där det är möjligt att anställa en större andel arbetskraft från lågkostnadsländer än vad som i dag är möjligt på svenskflaggade fartyg.

Den lägre bemanningskostnaden för anställda från lågkostnadsländer beror på lägre lönenivåer samt att andra avlösningssystem tillämpas. Dessa avlösningssystem innebär att det krävs färre anställda per befattning i jämförelse med de avlösningssystem som i allmänhet gäller för ombordanställda från icke lågkostnadsländer.

De beräkningsexempel jag tagit del av tyder också på att lönerna enligt TAP-avtalen ligger något högre i jämförelse med löner för lågkostnadsbesättning på fartyg i vissa andra europeiska flaggstater. Vanligtvis följer anställningsvillkoren ombord på fartyg i vissa andra flaggstater av ITF godkända TCCC-avtal⁵ för anställda från lågkostnadsländer.

För ombordanställda från EU- och EES-länder är lönevillkor och andra villkor som exempelvis avlösningssystem i princip lika mellan svenskflaggade fartyg och fartyg under andra europeiska flaggor. Skillnader som påverkar kostnaderna kan dock finnas i särskilda avtal exempelvis gällande pensioner.

Mot bakgrund av utförda beräkningar i underlagsrapporter, det faktum att det sker en utflaggning av lastfartyg till närliggande länder samt mina samtal med enskilda rederier bedömer jag att bemanningskostnaderna i Sverige generellt är högre i jämförelse med en del europeiska flaggstater.

6.2 Finansiering av fartyg

Svenska Skeppshypotekskassan grundades 1929 för att underlätta finansieringen av fartyg för svenska rederier och för att medverka till en förnyring av den svenska handelsflottan. Verksamheten regleras i lagen (1980:1097) om Svenska Skeppshypotekskassan.

I lagen sägs att kassans ändamål är att medverka vid finansiering av rederiverksamhet som bedrivs av ett svenskt rederi eller av ett utländskt rederi där det finns ett betydande svenskt inflytande eller intresse. Medverkan består av att lämna lån av långsiktig karaktär och lånen är avsedda att vara ett komplement till bankmarknaden.

⁵ Total Crew Cost Concept.

Den maximala lånetiden är 15 år och lån kan lämnas på upp till 70 procent av ett fartygs värde. Vid årsskiftet 2009/10 uppgick kassans totala utestående lån till 6,9 miljarder kronor. Under 2009 utbetalades lån på 87 miljoner kronor vilket är en väsentlig minskning jämfört med 2008 då motsvarande lånevolym uppgick till 1 542 miljoner kronor.

Skeppshypotekskassan leds av en styrelse som utses av regeringen och verksamheten står under tillsyn av Finansinspektionen.

KPMG har på uppdrag av Näringsdepartementet genomfört en bolagsgenomgång av Svenska Skeppshypotekskassan. Resultatet av studien finns i en särskild promemoria från den 22 april 2010.

I de intervjuer som KPMG har gjort har det framkommit synpunkter som tyder på att Skeppshypotekskassan har störst betydelse för de mindre rederierna som inte har egna finansavdelningar och begränsade möjligheter att få konkurrenskraftiga villkor i förhandling med de större kommersiella bankerna.

Vidare har möjligheterna att erbjuda goda finansieringsvillkor som längre kredittider och i vissa fall lämna lån med säkerhet i intervallet 70–90 procent av fartygsvärdet lyfts fram som konkurrensfördelar i jämförelse med affärsbankerna. Även Skeppshypotekskassans goda kompetens om förhållanden för svenska rederier kan vara en konkurrensfördel för kassans del.

I möten med utredningens referensgrupp har betydelsen av en oförändrad Skeppshypotekskassa lyfts fram som en viktig faktor för vissa av de svenska rederiernas konkurrenskraft.

6.3 Företagsbeskattning

6.3.1 Nuvarande system för företagsbeskattning

Systemet för företagsbeskattning är en av de faktorer som påverkar i vilket land ett företag väljer att bedriva sin verksamhet. Bolagskatt är en skatt som aktiebolag i Sverige får betala på den vinst bolaget gör. Sedan den 1 januari 2009 är den statliga inkomstskatten för aktiebolag i Sverige 26,3 procent på årets resultat före skatt.

Vid försäljning av fartyg beskattas den vinst som uppkommer genom skillnaden mellan fartygets nedskrivna värde och det faktiska försäljningsvärdet. Om rederiet säljer och köper fartyg

under samma räkenskapsår undviker man i det nuvarande systemet kapitalbeskattning.

6.3.2 Alternativt system för beskattning av fartyg – tonnageskatt

I det flesta europeiska sjöfartsnationer finns ett alternativt system för beskattning av fartyg där dessa beskattas med så kallad tonnageskatt. Syftet är att stödja det egna landets sjöfartsnäring och att förmå redarna att registrera sina fartyg i ett register knutet till den egna nationen.

Tonnageskatt medför att rederierna kan utnyttja konjunktursyklar för att köpa och sälja fartyg vid lämplig tidpunkt.

I ett system med tonnageskatt bestäms ett rederis inkomster från fartyg schablonmässigt med utgångspunkt från fartygets lastkapacitet angivet som nettodräktighet⁶. De flesta system med tonnageskatt i Europa är utformade så att en schabloninkomst per fartyg multipliceras med det antal dagar under ett inkomstår som företaget förfogat över respektive fartyg. Den schablonberäknade inkomsten för fartygen läggs därefter samman med övriga inkomster som bolaget har haft vid sidan om inkomster kopplade till fartygen. Den sammanlagda inkomsten utgör grunden för beskattningen av företaget i enlighet med den bolagsskattesats som gäller i det aktuella landet.

I Sverige tillsattes 2004 en utredning om tonnageskatt. Utredningen överlämnade sitt betänkande *Tonnageskatt* (SOU 2006:20) i februari 2006. Förslagen beskrivs i avsnitt 2.3.7.

Det huvudsakliga skälet som anges för förslaget att införa ett system med tonnageskatt är att den svenska handelssjöfarten måste få konkurrenskraftiga villkor för att kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet på en allt mer konkurrensutsatt marknad. I ett system med tonnageskatt får sjöfartsnäringen ett beskattningssystem som är förutsägbart och som möjliggör en långsiktig planering av verksamheten. Ett sådant system skulle förbättra villkoren för rederierna i samband med inköp och försäljning av fartyg.

⁶ Nettodräktigheten beskriver omfattningen av ett fartygs rymd vad gäller lastrum och passagerarutrymmen samt fartygets djupgående. Begreppet används uteslutande för olika typer av avgiftsberäkningar och ska mäta de utrymmen som finns ombord och som påverkar fartygets intjäningsförmåga vad gäller frakt och passagerare.

6.4 Avgifter och skatter i det svenska fartygsregistret

En avgift tas ut för att registrera svenska fartyg. Vidare ska alla fartyg som registreras i skeppsregistret skeppsmätas vilket är förenat med en avgift.

Därutöver tillkommer avgifter för tillsyn av fartyg och rederier vilket i huvudsak sker genom återkommande besiktningar och utfärdande av certifikat. Beroende på fartygstyp kan omfattningen och regelbundenheten av besiktningarna variera. Alla fartyg genomgår dock någon form av besiktning årligen. En del av tillsynen kan av Transportstyrelsen delegeras till så kallade erkända organisationer, i huvudsak klassificeringssällskap.

Regeringen har i en lagrådsremiss den 28 maj 2009 gjort bedömningen att Transportstyrelsens verksamhet som avser tillstånd, tillsyn och registerhållning i huvudsak bör finansieras med avgifter. Principerna för avgiftsuttag bör vara desamma för samtliga fyra trafikslag. Avgifterna ska vara kostnadsbaserade och varje enskild avgift ska täcka de kostnader som uppstår inom myndigheten till följd av den aktuella tjänsten. Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen lämnat förslag till ett nytt avgiftssystem. För sjöfartens del innebär förslaget att bland annat avgiften för registrering av fartyg kommer att höjas. I den konsekvensbeskrivning som Transportstyrelsen tagit fram i samband med förslaget anges att de totala avgifterna vid registrering⁷ av ett typskepp kommer att höjas från dagens 2 100 kronor till 16 000 kronor.

Utöver de ovan nämnda avgifterna finns en stämpelskatt på 0,4 procent på skeppsinteckningar. Ett pantbrev utfärdas som bevis på inteckningen. Transportstyrelsen ansvarar för hanteringen av stämpelskatten.

Svensk Sjöfarts Tidning (SST 1/2010) har gjort en jämförelse av kostnaderna för att registrera ett fartyg i Sverige med kostnaderna för registrering i bland annat det danska internationella skeppsregistret (DIS). Utgångspunkten för jämförelsen är ett fem år gammalt produkttankfartyg på 15 000 ton dödvikt och om 11 000 brutto. Fartyget köptes för 142 miljoner kronor och är belånat till 75 procent. Vidare bygger exemplet på att flaggstatens inspektion gjordes i en sydeuropeisk hamn samt att sex certifikat utfärdas.

Enligt exemplet uppgår kostnaderna för att registrera typfartyget till 625 000 kronor i Sverige och 281 000 kronor i DIS.

⁷ Avser avgifter för registrering, inskrivning av förvärv, nationalitetscertifikat, inteckning på 1 miljon kronor och anteckning om innehav av pantbrev.

Den största skillnaden utgörs av stämpelskatten som i Sverige blir 426 000 kronor för typfartyget. I Danmark motsvaras den av en Tingslysningssafgift på 176 000 kronor för det aktuella fartyget.

6.5 Sammantagen bedömning av konkurrensförutsättningarna för svenskflaggade fartyg

Jag kan konstatera att avsaknaden av ett tonnageskattesystem innebär en avvikelse från de förhållanden som råder i de flesta av EU:s övriga sjöfartsnationer. Denna avvikelse är i vissa fall en konkurrensnackdel för svenska rederier.

Jag kan också konstatera att Sverige har en betydligt högre skatt på in-teckningar, så kallad stämpelskatt, än exempelvis Danmark. Förslag till förändringar inom skatteområdet ligger dock inte inom mitt uppdrag.

Vidare bedömer jag att den mest avgörande konkurrensnackdelen för svenskflaggade fartyg i förhållande till flera närliggande sjöfartsländer är högre bemanningskostnader. Det främsta skälet till de högre bemanningskostnaderna är att andelen lågkostnadsbesättning är lägre på svenska fartyg i jämförelse med fartyg i vissa andra flaggstater.

Enligt min bedömning är konkurrenskraften för de svenska lastfartygen sämre än för de svenska passagerarfartygen. Detta styrks av statistiken gällande de senaste årens på- och avregistreringar i det svenska fartygsregistret. Skillnader i konkurrensförutsättningar mellan lastfartyg och passagerarfartyg har även påtalats i de kontakter jag har haft med företrädare för branschen. Förutsättningarna för olika fartygstyper kan dock komma att förändras. Ett exempel på en möjlig förändring av konkurrensförutsättningarna för passagerarfartyg är de diskussioner som för närvarande förs inom EU om en justering av tillämpningen av reglerna för mervärdesskatt vid servering ombord på fartyg i internationell trafik. I dag är sådan servering befriad från mervärdesskatt i de flesta EU-länder.

När det gäller avgifter förenade med svensk flagg som exempelvis avgifter för registrering och tillsyn är dessa faktorer, enligt min bedömning, inte avgörande för ett svenskt rederis beslut att flagga fartyg i ett annat land. De kostnadsbesparingar som kan göras här är, enligt min mening, marginella i jämförelse med minskade bemanningskostnader.

Vidare bedömer jag att dagens ordning för att finansiera fartyg i Sverige inte skiljer sig från de förhållanden som gäller för rederierna i konkurrentländerna.

7 Förslag för att stärka svenskflaggade fartygs konkurrenskraft

Enligt direktiven ska jag, om det bedöms lämpligt, lämna förslag på åtgärder utanför skatteområdet som kan stärka konkurrenskraften för fartyg under svensk flagg. Vidare ska jag se över förutsättningarna för att säkerställa det svenska näringslivets tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter.

Transporterna med sjöfart till och från Sverige har och kommer även fortsatt att ha en mycket stor betydelse för det svenska näringslivet. Frågan är vilken betydelse den svenska produktionen av sjötransporter, det vill säga svenskflaggade fartyg, har och hur stöd till svensk rederinäring bör bedömas.

För att kunna göra en samlad bedömning om det är lämpligt med ytterligare stödåtgärder måste frågan om svenskflaggade fartyg, enligt min mening, belysas ur flera perspektiv.

För det första behöver de samhällsekonomiska effekterna belysas samt om nyttan, för svenskt näringsliv, av sjötransporter till och från Sverige påverkas av fartygens flagg. Därutöver bör mervärden av svenskflaggade fartyg för samhället i stort analyseras. Vidare måste frågan om ytterligare åtgärder bedömas i ett politiskt perspektiv. Det senare perspektivet rymmer de sjöfartspolitiska beslut som fattats inom EU samt den svenska transportpolitiken, näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken.

För att belysa dessa frågor har jag bland annat låtit genomföra en samhällsekonomisk studie. I studien beskrivs och värderas samhällsekonomiska kostnader och de positiva effekter som sjöfartssektorn ger upphov till för samhället i stort. Vid sidan av den samhällsekonomiska studiens teoretiska ansats har jag även låtit genomföra en intervjuundersökning där svenska transportköpare tillfrågats om sin syn på och sitt behov av svenska rederier

och av svenskflaggade fartyg. Jag har därefter tagit del av synpunkter på dessa studier från såväl utredningens expertgrupp som dess referensgrupp.

7.1 Svenskflaggade fartyg – kostnad och motiv

7.1.1 Samhällsekonomisk kostnad

För att kunna bedöma nyttan för samhället av svenskflaggade fartyg och sätta den i relation till den samhällsekonomiska kostnaden för sjöfartsstödet har jag, som tidigare nämnts, låtit genomföra en samhällsekonomisk analys (bilaga 3). Analysen har genomförts med de vedertagna metoder och enligt de principer som bland annat används vid värdering av samhällsekonomiska effekter av styrmedel och åtgärdsbeslut, till exempel vid upphandling av viss olönsam trafik samt vid infrastrukturinvesteringar.

Vid genomförandet av en sådan analys måste dagens situation jämföras med ett tänkt framtida scenario. I de gjorda beräkningarna har nuläget med sjöfartsstöd och TAP-avtalen jämförts med en situation med enbart sjöfartsstöd samt scenarier som inkluderar ett svenskt internationellt skeppsregister. Detta innebär att förutom beräkningar med dagens antal svenskflaggade fartyg har beräkningar gjorts för såväl fler som färre antal fartyg.

I samtliga fall uppstår en betydande samhällsekonomisk kostnad. Denna består i huvudsak av den merkostnad som uppkommer av att svensk arbetskraft producerar sjötransporttjänster istället för att arbeta i en bransch där de skulle åstadkomma ett större värde. Stödsystemen är en förutsättning för att det ska vara möjligt att ha en viss andel svensk besättning ombord.

Om inte stödet fanns skulle de svenskar som i dag arbetar ombord, efter en omställningsperiod, få anställning inom andra sektorer där arbetsgivare är beredd att betala de fulla kostnaderna. Skillnaden mellan dessa båda alternativ är den samhällsekonomiska kostnad som stödet ger upphov till. I studien görs antagandet att omställningskostnaderna är noll. Med omställningskostnader avses de kostnader som uppstår från att den svenska besättningen sägs upp fram till att dessa finner en ny anställning. Samma antagande låg till grund för beräkningarna i ESO-rapporten *Att reda sig själv* (avsnitt 2.3.5).

Den minskade intäkten i statsbudgeten till följd av sjöfartsstödet utgör i sig ingen samhällsekonomisk kostnad eftersom den motsvaras av en minskad lönekostnad hos de rederier som är mottagare av stödet.

Beräkningarna i den samhällsekonomiska analysen visar att dagens sjöfartsstöd, på 1,7 miljarder kronor per den 1 januari 2010¹, leder till en samhällsekonomisk kostnad på cirka 1,4 miljarder kronor.

För varje krona som satsas i sjöfartsstöd uppstår en kostnad för samhället på 0,78 kronor. Detta kan också uttryckas som en samhällsekonomisk kostnad på drygt 8,9 miljoner kronor årligen per svenskflaggat fartyg som får stöd eller 210 000 kronor per anställd och år på de svenskflaggade fartygen.

I den samhällsekonomiska analysen har ett antal scenarios belysts vid sidan av dagens situation. Av tabell 7.1 framgår antagande och utfall av de olika beräkningarna. Endast sjöfartsstöd innebär en situation utan TAP-avtal. I en sådan situation beräknas stora delar av den svenskregistrerade flottan flaggas ut vilket innebär att den samhällsekonomiska kostnaden minskar. Två olika scenarier redovisas för en situation med ett svenskt internationellt skeppsregister (SIS). Alternativ 1 innebär att handelsflottan ligger kvar på samma nivå som i dag och det andra alternativet att antalet fartyg i det svenska internationella skeppsregistret ökar och uppgår till 415 stycken. I det första fallet minskar den samhällsekonomiska kostnaden jämfört med i dag och i det senare fallet, med fler fartyg, blir kostnaden högre än i dag.

¹ Avser stödet under 2009 på 1,9 miljarder kronor omräknat till de förhållanden (antal fartyg och antal anställda) som rådde den 1 januari 2010.

Tabell 7.1 Samhällsekonomisk kostnad, antal fartyg samt antalet anställda i fyra olika scenarier

	Dagens situation	Endast sjöfartsstöd	SIS alternativ 1	SIS alternativ 2
Samhällsekonomisk kostnad, mnkr	1 403	962	1 058	1 990
Antal svensk-registrerade fartyg	236	142	236	415
Antal anställda				
- svenskar	7 832	6 039	4 649	6 685
- utlänningar	2 168	1 272	4 071	6 823

Analysen av den samhällsekonomiska kostnaden bygger på ett stort antal antaganden vilket ska beaktas när resultatet tolkas. Vid beräkningarna har bland annat en så kallad skattefaktor på 1,3 använts. Detta är en metod som används i samhällsekonomiska kalkyler för att kompensera för de snedvridningar som uppstår när staten finansierar verksamhet genom skatteuttag. Vad gäller infrastrukturinvesteringar har nyligen nya rekommendationer införts eftersom man där anser att snedvridningen motverkas av ett ökat arbetskraftsutbud. I den här studien har bedömningen gjorts att några sådana effekter inte förekommer vad gäller sjöfartsstödet och därför har en skattefaktor på 30 procent använts. Om skattefaktorn skulle antas vara noll minskar den samhällsekonomiska kostnaden i dagens situation med 30 procent vilket motsvarar 414 miljoner kronor.

Jag kan konstatera att ett SIS utformat i enlighet med Redareföreningens förslag (avsnitt 7.3.6) innebär att arbetskraft från lågkostnadsländer inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet och inte heller är skattskyldiga i Sverige. Detta innebär att det inte uppstår någon samhällsekonomisk kostnad för arbetskraften från lågkostnadsländer.

7.1.2 Näringslivets bedömning av nyttan

Av den samhällsekonomiska studien framgår att flertalet marknadssegment inom sjötransportsektorn kännetecknas av i princip fullständig konkurrens. Det svenska näringslivet bör därför, enligt ekonomisk teori, ha tillgång till effektiva sjötransporter.

Som ett komplement till den samhällsekonomiska studien har jag har låtit genomföra en särskild studie om hur det svenska näringslivet uppfattar tillgången till sjötransporter. Som en del av studien har intervjuer genomförts med företrädare för logistikfunktioner på företag inom bland annat petroleum-, skogs-, konfektions- och fordonsbranschen (bilaga 4).

Jag kan konstatera att svenskt näringsliv i dag i stor utsträckning använder fartyg som inte är svenskflaggade för sina sjötransporter. Vad gäller anlop till Sverige med råoljetankers, gastankers, containerfartyg samt övriga torrlastfartyg är de svenskflaggade fartygens andel mycket liten. Däremot är produkt- och kemikalietankers, övriga tankers, bulkfartyg och roro-fartyg som anlöper svenska hamnar i olika utsträckning svenskflaggade. Av bilfartygen är en mindre andel svenskflaggade.

Enligt de som intervjuats i studien, och som representerar en relativt stor andel av marknaden i de utvalda branscherna, har tillgången till svenskflaggade fartyg inte någon avgörande betydelse för det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Däremot anser flertalet av de intervjuade att det finns ett värde av att kunna samarbeta kring sjötransporttjänster med svenska rederier. För transporter som kräver en viss flexibilitet anses nord-europeiska rederier leverera bättre kvalitet.

För de transportköpare som i huvudsak använder sig av standardiserade transportlösningar påverkas dock inte det egna transportsystemets effektivitet och utveckling av rederiets nationalitet. Transportlösningarna är jämförbara oavsett om rederiet är svenskt eller utländskt.

Värdet av svenska rederier har emellertid betonats i tidigare motiv för stöd till rederinäringen. Rederiets närhet till den svenska industrin kan exempelvis förbättra möjligheten att skräddarsy transporter och därigenom bidra till att effektivisera den svenska industrin. Svenska rederier har bland annat utvecklat olika former av systemsjöfart nära knuten till industrin, till exempel roro-fartyg.

Ett annat argument har varit att sjöfartsrelaterade innovationer, till nytta för näringslivet, kan underlättas av ett nära samarbete mellan rederier, andra delar av sjöfartsnäringen samt kunder och underleverantörer.

Om svenska rederier genom särskild kompetens erbjuder en bättre produkt än utländska konkurrenter bör dock transportköparna vara beredda att betala mer för denna produkt. De svenska

transportberoende företagen gynnas därför inte av att subventioner specifikt går till svenska rederier.

Sammanfattningsvis bedömer jag att svenskt näringsliv inte är beroende av svenskflaggade fartyg eller svenska rederier för tillgången till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter men att svenska rederier tillför ett mervärde till den svenska transportmarknaden. Mervärdet består av rederiernas kunskap om och närhet till den svenska marknaden samt av möjligheten att tillsammans med övriga delar av det svenska sjöfartsklustret driva frågor om utveckling och innovation.

7.1.3 Mervärde för samhället

Den svenska sjöfartssektorn och de svenskflaggade fartygen ger upphov till nyttor och mervärden för samhället i stort. Förekomsten av sådana effekter kan i vissa fall motivera ett offentligt ingripande till exempel i form av ekonomiskt stöd till en viss bransch. I olika utredningar och politiska beslut sedan 1990-talet har stöd till rederinäringen i syfte att behålla en svenskflaggad handelsflotta motiverats bland annat utifrån ett antal positiva effekter för samhället i stort. Jag har i det följande valt att redovisa och bedöma några av de vanligaste argumenten för svenskflaggade fartyg. Det bör noteras att flera av frågorna är nära sammankopplade.

Internationellt arbete

Sjöfartens miljöpåverkan och sjösäkerhet är områden som kräver internationellt samarbete. Inom EU, International Maritime Organization (IMO) och International Labour Organization (ILO) beslutas om regler för sjöfarten gällande framförallt sjösäkerhet och föroreningar från fartyg samt arbetsvillkor. Besluten inom dessa organisationer påverkar sjösäkerheten och den marina miljön.

Den svenska kuststräckan är lång och antalet sjötransporter till och från svenska hamnar är omfattande. Det förekommer även en omfattande trafik längs med den svenska kusten utan att fartygen anlöper svenska hamnar. Sjötransporter innebär risker för miljön och för att minska dessa risker bör lämpliga krav ställas på

exempelvis fartygens tekniska standard och besättningens kompetens. Sverige har därför ett starkt intresse av att kunna påverka det internationella arbetet.

Sverige har historiskt sett varit drivande internationellt i frågor som berör sjösäkerhet och miljö. Från flera håll, bland annat från utredningens expertgrupp respektive referensgrupp, har erfarenheter från det internationella arbetet tagits upp. Det har framkommit att sjöfartsnationer med stora egna handelsflottor får större genomslag för sina synpunkter, detta oberoende av ländernas formella påverkansmöjligheter.

Detta talar för att förekomsten av en egen handelsflotta ökar möjligheten för Sverige att på ett konstruktivt och trovärdigt sätt delta i det internationella arbetet. En aspekt kopplad till detta är att de personer som företräder Sverige har den kompetens som är nödvändig för att kunna vara en pådrivande kraft i det internationella arbetet.

Exempel på frågor där Sverige fått gehör för sina synpunkter är bland annat IMO:s beslut att utpeka Östersjöområdet som ett särskilt känsligt havsområde (PSSA), i frågan om krav på dubbel-skrov, system för granskning av regelefterlevnad inom IMO, gränsvärden för utsläpp av luftföroreningar samt vad gäller regler för isklassning.

Enligt min uppfattning kan också takten i det internationella arbetet öka om Sverige utvecklar egna förslag på innovationer inom miljö- och sjösäkerhetsområdet som kan bidra till förbättringar. En sådan utveckling kan underlättas av förekomsten av svenska rederier.

Möjligheten till inflytande är inte enbart beroende av omfattningen av den svenska handelsflottan. Min sammantagna bedömning är dock att möjligheten att på ett effektivt sätt vinna gehör i det internationella arbetet inom miljö- och sjösäkerhet påverkas av att Sverige har en egen handelsflotta samt att det finns svensk sjöfartskompetens.

Dessutom innebär bibehållna nationella handelsflottor att EU-länderna tillsammans får en starkare röst i internationella organisationer gentemot de sjöfartsnationer som prioriterar sjösäkerhet och miljöfrågor lägre än de flesta av de europeiska sjöfartsländerna.

Kompetensförsörjning

Sjöfartskompetens behövs inte bara inom sjöfarten utan även i andra delar av det maritima klustret. Ett svenskt bibehållet sjöfartskunnande är av betydelse inom områden som sjösäkerhet och miljöfrågor. Sjöfartskompetens behövs exempelvis inom sjöfartsmyndigheterna bland annat vid rekrytering av lotsar och inspektörer samt för att Sverige ska kunna fullgöra sina åtaganden som hamnstat och flaggstat.

Ombordanställda som väljer att gå i land kan bidra med sjöfartskompetens till olika delar i samhället. Exempelvis kan den nautiska och tekniska kompetensen som finns hos sjöbefäl vara av värde för bland annat rederier, hamnar, logistikbranschen, teknikföretag, forsknings- och utbildningssektorn samt för sjöfartsmyndigheterna.

Förutom den sjöfartskompetens som ombordanställda kan bidra med till samhället i stort, byggs det även upp sjöfartskompetens inom det kluster som omger svenska rederier och svenskflaggade fartyg. Kompetensen inom klustret fyller en funktion för arbetet med att utveckla ny teknik och innovationer i syfte att hitta lösningar som förbättrar miljön och säkerheten till sjöss.

Förekomsten av en svensk handelsflotta innebär att det svenska behovet av sjöfartskompetens i land kan tillgodoses.

Maritimt kluster

Inom EU finns en bred definition av vad som ingår i det maritima klustret. I klustret inkluderas bland annat rederier, hamnar, varv, skeppsmäklare men också myndigheter, utbildning, forskning, turism, tillverkningsföretag samt ett antal ytterligare områden. Förekomsten av svenska rederier och svenskflaggade fartyg påverkar omfattningen på det maritima klustret. En bibehållen svensk handelsflotta bidrar till att upprätthålla och utveckla detta kluster.

Delar av klustret som exempelvis hamnar, stuverier och skeppsmäklare är inte beroende av fartygens flagg eller rederiets nationalitet. Företag som arbetar med reparation, underhåll och ombyggnad av fartyg påverkas i begränsad omfattning av fartygens flagg eller rederiets nationalitet. Sannolikheten att ett svenskt rederi med huvudkontor i Sverige nyttjar svenska företag kan dock

vara större till följd av närheten och möjligheten att kommunicera på samma språk.

Alla större industrier i Sverige har ett kluster av underleverantörer kring sig. Den industri som utgör kärnan i klustret får spridningseffekter på övriga delar. För att ur ett teoretiskt perspektiv motivera statligt stöd för att bevara svenskflaggade fartyg bör dock effekterna för det maritima klustret vara större än liknande effekter inom andra kluster i Sverige, som exempelvis klustret kring fordonsindustrin eller IT-klustret.

Min sammantagna bedömning är att en svensk handelsflotta bidrar till att vidmakthålla och utveckla det svenska maritima klustret. Detta är dock inte ett avgörande argument för statligt stöd till den svenska handelsflottan.

Sysselsättning

Begreppet sysselsättning syftar på antal människor som har ett arbete. Antalet svenskar sysselsatta ombord på svenska fartyg var den 31 december 2009 cirka 12 000 personer.

Vad gäller antalet sysselsatta inom sjöfart och relaterade näringar har Tillväxtanalys uppskattat antalet till cirka 105 000 personer². Förutom ombordanställda ingår anställda inom exempelvis hamnar, stuverier, skeppsmäklare, myndigheter och hos tekniska underleverantörer.

En minskad svensk handelsflotta påverkar antalet sysselsatta på fartygen och i vissa delar av klustret. Sysselsatta i de svenska hamnarna och den verksamhet som är knuten till dessa påverkas dock inte av storleken på den svenska handelsflottan.

Det kan vara relevant att subventionera sysselsättning om näringen i sig innebär ett mervärde för samhället i stort, till exempel för att upprätthålla kompetens inom en viss sektor. Att däremot isolerat subventionera en näring för att bibehålla eller öka antalet arbetstillfällen är, enligt min uppfattning, inte motiv för ett statligt stöd. Flera andra näringar skulle kunna få ökad sysselsättning om subventioner infördes. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv bör sysselsättningen öka i de sektorer som är konkurrenskraftiga.

² Sveriges sjöfartssektor – en viktig del i en maritim strategi (2010:03).

Svensk ekonomi

I flera utredningar bland annat i Tillväxtanalys rapport³ och i en rapport⁴ från Internationella handelshögskolan i Jönköping har sjöfartens ekonomiska betydelse framhållits.

År 2006 svarade sjötransporter för 0,69 procent av näringslivets totala förädlingsvärde⁵. Summan av alla branschens förädlingsvärde utgör näringslivets samlade bidrag till bruttonationalprodukten (BNP).

Mot bakgrund av att den svenska rederinäringen är subventionerad med sjöfartsstöd och sannolikt inte skulle bedriva verksamhet under svensk flagg i samma omfattning utan detta stöd, är dess bidrag till BNP inte relevant i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Oavsett vilken del av ekonomin det gäller är det inte motiverat att ge subventioner enbart för att öka BNP om inte BNP ökar mer än kostnaden för subventionen.

I budgetpropositionen för budgetåret 1997 (prop. 1996/97:1) slogs fast att en del i det näringspolitiskt inriktade sjöfartspolitiska målet ska vara att stärka betalningsbalansen⁶ genom att tillvarata sjöfartens möjligheter som en konkurrenskraftig exportnäring. En komponent i betalningsbalansen är bytesbalansen som utgör skillnaden mellan vad som produceras och vad som förbrukas inom Sverige. Är bytesbalansen positiv har Sveriges fordringar på utlandet ökat.

Sedan mitten av 1990-talet har Sverige ett stort exportöverskott. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) uppgick Sveriges nettoexport 2009 av varor och tjänster till närmare 213 miljarder kronor. Det finns således i dag inget underskott i utrikeshandeln.

Utredningen har i samråd med SCB konstaterat att det ur den befintliga statistiken inte går att utläsa hur stor andel av nettoexporten som är hänförlig till de svenska rederierna och produktionen av sjötransporter. Den svenskflaggade handelsflottans betydelse för bytesbalansen går därmed inte att bedöma.

Även om det hade gått att belägga att svenska rederier bidrar till nettoexporten är det enligt min uppfattning inte effektivt att stödja sektorer som i vissa avseenden har komparativa nackdelar. Sådana

³ Sveriges sjöfartssektor – en viktig del i en maritim strategi (2010:03).

⁴ Den svenska sjöfartsnäringens ekonomiska och geografiska nätverk och kluster.

⁵ Enligt rapport från Tillväxtanalys (2010:03). Sjötransporter (SNI92=61).

⁶ Med betalningsbalans avses ett lands samtliga ekonomiska transaktioner med utlandet under ett år. Betalningsbalansen delas in i bytesbalansen, kapitalbalansen och den finansiella balansen.

nackdelar kan till exempel vara högre bemanningskostnader jämfört med lågkostnadsländer.

Sammanfattningsvis finner jag det svårt att motivera ytterligare åtgärder för att stärka den svenska sjöfartens konkurrenskraft utifrån sektorns betydelse för den svenska ekonomin.

Beredskap

Beredskapsskäl och möjligheten att säkra sjötransporter i politiska och ekonomiska orostider har förts fram som ett av motiven för att bibehålla svenskflaggade fartyg (prop. 1996/97:1). Däremot togs inte beredskapsmotivet upp i samband med förändringarna av sjöfartsstödet hösten 2001 (prop. 2000/01:127).

Målen för arbetet med samhällets krisberedskap är att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser samt olyckor, trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn, kvinnor och män samt att hindra eller begränsa skador på egendom och miljö. Krisberedskapen bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.

För att värdera betydelsen av tillgången till svenskflaggade fartyg för beredskapen har jag tagit hjälp av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I det underlag som MSB har lämnat till utredningen har även Sjöfartsverket och Försvarsmakten bidragit med synpunkter.

MSB bedömer att en svenskflaggad handelsflotta inte är avgörande för Sveriges krisberedskap eftersom många av dagens hot och risker är oberoende av nationsgränser. MSB anser att en svensk handelsflotta inte är av särskild vikt för att klara nödvändig import och export i ett krisläge. Myndigheten konstaterar att frågorna om beredskap kan lösas genom att svenska myndigheter sluter befракtningsavtal med såväl svenska som utländska redare. MSB:s bedömning är att de avtal som finns i dag är av tillräcklig omfattning för att uppfylla målen för den svenska beredskapen vad gäller sjötransporter.

7.2 Mina överväganden

7.2.1 Motiv för att bibehålla en svensk handelsflotta

Det finns flera skäl som talar för att Sverige fortsatt ska stödja sjöfarten på ett sätt som bidrar till att en svenskflaggad handelsflotta kan bibehållas. Mot bakgrund av genomgången i avsnitt 7.1.3 samt det faktum att Sverige har ställt sig bakom EU:s sjöfartspolitik (avsnitt 2.1) är det enligt min uppfattning främst följande tre faktorer som motiverar insatser för att bibehålla en svensk handelsflotta. Möjligheten för Sverige att:

- påverka arbetet inom internationella organisationer vad gäller miljö- och sjösäkerhet,
- upprätthålla sjöfartskompetens i Sverige, samt
- bidra till uppfyllelsen av de strategiska målen för EU:s sjöfartspolitik.

En bibehållen svensk handelsflotta bidrar också till att vidmakthålla och utveckla det svenska maritima klustret. Däremot bedömer jag att näringslivet inte är beroende av svenskflaggade fartyg för sina sjötransporter och jag har i samtal med olika intressenter uppfattat att det finns en samsyn kring denna bedömning. Jag har inte heller funnit några avgörande skäl att stödja de svenskflaggade fartygen utifrån dess påverkan på den svenska ekonomin, sysselsättningen eller beredskapen.

7.2.2 Ändamålsenliga åtgärder

Utgångspunkten för mitt arbete är enligt direktiven att om det bedöms som lämpligt lämna förslag på åtgärder för att stärka den svenska sjöfartsnäringsens konkurrenskraft. Utifrån den lämplighetsbedömning som jag tidigare har redogjort för anser jag att åtgärder främst bör syfta till att Sverige ska bidra till att uppfylla målen för EU:s sjöfartspolitik samt upprätthålla sjöfartskompetens och kunna vara pådrivande i internationella sammanhang. Enligt min bedömning har dagens storlek på den svenska handelsflottan varit tillräcklig för att uppnå detta. Genom att behålla dagens nivå kan den samhällsekonomiska kostnaden begränsas. Under 2000-

talet har antalet fartyg i den svenska handelsflottan varierat inom intervallet 190 till 208 fartyg⁷.

I kapitel 6 har jag konstaterat att svenskflaggade fartyg har en sämre konkurrenskraft än fartyg under vissa andra flaggor. För att den svenska handelsflottan ska bibehållas är det därför nödvändigt med ytterligare åtgärder för att stärka konkurrenskraften för svenskflaggade fartyg. Om inte åtgärder vidtas för att stärka den svenska sjöfartens konkurrenskraft bedömer jag att utflaggningen av lastfartyg kommer att fortsätta.

Av direktiven framgår att mitt uppdrag inte omfattar frågor inom skatteområdet. Vidare innebär dagens svenska sjöfartsstöd, med en sänkning av inkomstskatt och sociala avgifter till noll, att den högsta stödnivån som kommissionen tillåter redan är införd. Det är dock möjligt att göra omfördelningar inom ramen för dagens sjöfartsstöd.

Inom de områden som jag har möjlighet att lämna förslag är det främst möjligheten för rederierna att sänka bemanningskostnaderna som kan leda till förbättrade konkurrensvillkor. Exempel på ytterligare åtgärder för att på sikt förbättra konkurrensvillkoren är förslag inom forsknings- och innovationsområdet. Forskning och innovationer kan leda till utveckling av fartyg och utrustning, förbättrad logistik, användning av ny teknik och därigenom en förbättrad konkurrenskraft. Vidare skulle regel-förenklingar kunna bidra till att stärka de svenska fartygens konkurrenskraft.

Utifrån rederiernas perspektiv måste frågan om rimliga konkurrensvillkor ses ur ett helhetsperspektiv. I detta inkluderas bland annat kostnader för registrering, tillsyn och skatt på in-teckningar av fartyg samt tonnageskatt och bemanningskostnader.

Flera företrädare för sjöfartsnäringen har framfört att de saknar en tydlig politisk inriktning för den svenska sjöfartspolitik. Osäkerhet kring de långsiktiga förutsättningarna för att bedriva rederiverksamhet i Sverige kan enligt min uppfattning bidra till att fartyg flaggas ut. Denna fråga tas även upp i den internationella studie utredningen låtit göra. Enligt studien väger kostnads-skillnader tungt för att ett fartygsregister ska vara attraktivt men även andra faktorer som stabilitet och kontinuitet bedöms vara

⁷ Handelsfartyg över 500 brutto.

viktiga samt att det finns en tydlig politisk förankring för de sjöfartspolitiska stödåtgärderna.

7.3 Mina bedömningar och förslag

7.3.1 Ökad andel TAP-anställda på svenska fartyg

Mitt förslag:

Regeringen bör noga följa förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter i fråga om fler TAP-anställda på svenska fartyg.

I mina direktiv anges att jag bör undersöka möjligheterna för arbetsmarknadens parter att på olika sätt bidra till att stärka konkurrenskraften.

Under mitt arbete har jag genom kontakter med arbetsmarknadens parter tagit del av parternas syn på åtgärder för att stärka konkurrenskraften.

Dagens TAP-avtal innebär att en viss andel av bemanningen ombord på lastfartyg i internationell trafik kan bestå av utländska medborgare enligt särskilda kollektivavtal. Detta bidrar till att sänka bemanningskostnaden och förbättra konkurrensförutsättningarna för svenskflaggade fartyg. De befintliga avtalen innebär att bemanningskostnaderna kan sänkas utan att förändringar i arbetsrätten behöver göras.

Jag kan konstatera att det under 2010 har förts förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter som har resulterat i tillämpningsavtal som innebär att andelen TAP-anställda ytterligare kan utökas på vissa fartyg.

När nybyggda eller nyförvärvade fartyg tas i bruk kan den högre andelen TAP-anställda tillämpas direkt. På andra fartyg kan andelen TAP-anställda öka först i takt med rederianställdas naturliga avgångar. Det innebär att det kan ta tid innan den i avtalen möjliga andelen anställda från lågkostnadsländer uppnås, vilket i sin tur kan innebära att utflaggningen fortsätter.

För att bemanningskostnaderna ska kunna sänkas inom en rimlig tid är det angeläget att andelen TAP-anställda kan öka i en betydligt snabbare takt än vad som är möjligt med dagens överenskommelser.

Jag anser att andelen TAP-anställda på svenskflaggade fartyg bör skrivas in i centrala avtal. Löner och andra lönevillkor bör kopplas till av ITF godkända avtal⁸ för att vara likvärdiga med de avtal som gäller i vissa andra europeiska sjöfartsnationer. Genom denna koppling garanteras vissa miniminivåer gällande arbetsvillkor.

I syfte att stödja en utveckling mot en högre andel TAP-anställda bör rederierna erbjuda omställningsinsatser som bidrar till att svenska sjömän kan finna annan sysselsättning. Omställningsarbetet bör utgå från ett mellan parterna gemensamt omställningsprogram och fokusera på individuella lösningar för att i varje enskilt fall finna en alternativ sysselsättning. Insatserna kan exempelvis omfatta utbildning, förmedlingsinsatser, avgångsersättning eller stöd till att starta näringsverksamhet. Kostnader för omställningsinsatser bör huvudsakligen bäras av rederierna. Därutöver kan generella arbetsmarknadspolitiska åtgärder vara aktuella. Omställningsarbetet bör bedrivas i nära samverkan mellan rederierna, arbetstagarorganisationerna och arbetsmarknadsmyndigheterna.

Inom den Europeiska socialfondens (ESF)⁹ programområde 1 finns möjlighet att ansöka om medel för kompetensutveckling som bidrar till att individen har den kompetens som efterfrågas vid förändringar på arbetsmarknaden. Organisationer och företag kan ansöka om stöd från fonden. Det innebär att exempelvis rederier och arbetsmarknadsorganisationer kan söka stöd för omställningsinsatser. Svenska ESF-rådet förvaltar socialfondens.

Vidare kan det finnas möjligheter för sjöfartsnäringen att, via staten, ansöka om stöd för omställningsinsatser från Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF). Det är medlemsstaten, det vill säga den svenska regeringen, som ansöker hos kommissionen om medel från fonden.

Utifrån ovanstående resonemang är det min bedömning att arbetsmarknadens parter själva bör ansvara för att sluta överenskommelser som leder till sänkta bemanningskostnader. Detta är att föredra framför lagstiftning som innebär begränsningar i arbetsrätten inom en viss bransch. De kontakter jag har haft med parterna tyder på att det bör vara möjligt för dessa att genom

⁸ TCCC-avtal (Total Crew Cost Concept).

⁹ Europeiska socialfondens är EU:s verktyg för att skapa fler och bättre jobb i Europa. Under perioden 2007–2013 har Sverige tilldelats 6,2 miljarder kronor ur fonden.

konstruktiva diskussioner finna gemensamma lösningar för att stärka de svenskflaggade fartygens konkurrenskraft.

För att utflaggningen ska bromsas bedömer jag det som mycket angeläget att parterna skyndsamt kommer överens. Förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter bör därför inledas så snart som möjligt med målet att en ny överenskommelse ska vara tecknad senast den 1 mars 2011. Regeringen bör följa förhandlingarna och överväga att utse en förhandlingsledare som kallar parterna till förhandling samt medverkar vid förhandlingen. Återkommande avstämningpunkter bör läggas in under förhandlingsperioden.

7.3.2 Forskning och innovation

Mina förslag:

- En innovationsfond för sjöfarten bör inrättas.
- Ett samlat FoI-program bör tas fram.

Jag anser att forskning och innovationsverksamhet bör ses som en del i arbetet med att stärka den svenska sjöfartens konkurrenskraft. Begreppet innovation står för mer företagsnära utvecklingsfrågor som är kopplade till produkter eller tjänster som är på väg att kommersialiseras. Det bör dock noteras att effekter till följd av insatser inom dessa områden uppkommer först på längre sikt.

Min bedömning överensstämmer med de bedömningar som görs i EU:s dokument om strategiska mål och rekommendationer för sjöfartspolitikerna fram till 2018. Här betonas vikten av forskning och innovation och dess betydelse i arbetet med att stärka konkurrenskraften för sjöfartsindustrin inom unionen.

Forskning och innovationsverksamhet har bidragit till ökad svensk konkurrenskraft inom sjöfartssektorn. Det gäller bland annat möjligheterna att konstruera och låta bygga fartyg med bättre prestanda exempelvis avseende godsvolymer och antal passagerare samt metoder för att minska bränsleförbrukningen. Forskning och innovationer är också av betydelse för att förbättra miljön och öka sjösäkerheten samt för att vara drivande i den internationella utvecklingen.

Jag har tagit del av flera nationella och internationella översikter vad gäller nyttan av forskning. Under 2008 presenterade till exempel Vinnova en studie (VR 2008:19) där resultaten från inter-

nationell och nationell forskning främst inom OECD-området redovisas.

Vinnovas motsvarighet i Finland har 2009 i rapporten *Innovation creates success and growth* (Tekes 2009) redovisat effekterna av statliga bidrag till forskning och innovationsverksamhet.

Sambandet mellan forskning och innovationer och ekonomisk tillväxt har även beskrivits i betänkandet *Patent och innovationer för tillväxt och välfärd* (SOU 2006:80).

Den bild som ges i ovanstående rapporter tyder på att statligt stöd till innovationer som ges till företag ger positiva effekter både för det enskilda företaget och för samhället i stort. Företagen blir mer konkurrenskraftiga bland annat genom att innovationerna förbättrar produktiviteten. Samhällsstöd till innovationer kan därför enligt min mening motiveras.

Arbetet med forskning och innovationer bör ske i ett nära samspel mellan aktörerna i det maritima klustret men också i en nära samverkan mellan näringslivet och staten. Erfarenheterna av ett gemensamt ansvar mellan staten och sjöfartsnäringen på detta område är goda och kan illustreras av den gemensamma synen på sjösäkerhetsprogrammets utveckling och finansiering liksom av det gemensamma ansvaret för Lighthouse (avsnitt 2.4.2).

Innovationsfond

Min bedömning är att företagsnära innovationsverksamheter bör förstärkas och ske i en samverkan mellan staten och näringen. Mot denna bakgrund föreslår jag att en innovationsfond inrättas inom den finansiella ram som i dag utgör sjöfartsstödet.

Jag gör bedömningen att delar av det nuvarande statliga sjöfartsstödet kan utformas på ett mer effektivt och framåtsyftande sätt. Detta genom att en viss del av stödet används för innovationer och investeringar istället för att täcka rederiernas driftskostnader.

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport medger investeringsstöd till innovationer till exempel vad gäller säkerhet och miljö. Fonden bör inriktas på stöd till innovationer och investeringar inom de i riktlinjerna angivna områdena.

Som jag ser det bör stöd kunna ges till samtliga rederier med svenskflaggade fartyg och omfatta alla typer av fartyg i olika marknadssegment. En förutsättning är dock att de aktuella fartygen används i utrikes trafik och därmed är utsatta för internationell

konkurrens. Enligt min bedömning bör medel ur fonden kunna användas i samverkan mellan enskilda företag eller grupper av företag inom det maritima klustret. Detta innebär exempelvis att ett rederi tillsammans med ett utrustningsföretag bör kunna ansöka om stöd.

Vinnova och Sjöfartsverket bör få i uppdrag att utveckla fonden i dialog med branschen. Eftersom fonden är en del av sjöfartsstödet anser jag att Rederinämnden bör ges i uppdrag att administrera utbetalningarna från fonden. En särskild bedömningsgrupp med representanter från näringen, forskningen och staten bör ges ansvar att fatta beslut om hur medlen i fonden ska disponeras.

Det är svårt att uppskatta hur stor en innovationsfond för den svenska sjöfarten behöver vara för att ge tillräcklig effekt på innovationsutvecklingen. Som en jämförelse kan nämnas att det holländska innovationsprogrammet omsätter cirka 400 miljoner kronor per år. Den slutliga storleken på innovationsfonden bör fastställas i dialog mellan regeringen och representanter för sjöfartsbranschen. Jag anser dock att en rimlig nivå för avsättningar till fonden och för en effektiv innovationsverksamhet skulle kunna vara 5 till 10 procent av det nuvarande sjöfartsstödet. En del av dessa medel bör reserveras för administrativa kostnader. För 2009 skulle den totala avsättningen motsvara cirka 100 till 200 miljoner kronor.

Innovationsfondens årliga intäkter kan komma att variera beroende på antal fartyg i den svenska handelsflottan. Dessa effekter bör dock kunna balanseras så att ett rimligt årligt uttag kan ske över tid.

Ur ett statsfinansiellt perspektiv är förslaget saldoneutralt. Nedsättningen av de statliga intäkter som dagens sjöfartsstöd innebär begränsas och motsvarande summa tillförs innovationsfonden. Förslaget minskar dock den så kallade budgeteringsmarginalen genom att utbetalningar till fonden innebär ökade utgifter inom det av riksdagen fastställda utgiftstaket.

Ett alternativt sätt att tillföra medel till innovationer skulle kunna vara att delar av den nedsättning av statens intäkter som sjöfartsstödet innebär istället avsätts till ett anslag på statsbudgeten. En förutsättning för att medelstilledningen vid ett anslag ska fungera effektivt är möjligheten till anslagssparande över åren.

Ett samlat FoI-program och ökad samverkan kring sjöfartsforskningen

Sjöfartsverket bör ansvara för att, i samverkan med berörda aktörer, ta fram ett samlat FoI-program. Jag har här valt att använda begreppet FoI – Forskning och Innovationer. Begreppet användes i Transportforskningsutredningen (SOU 2010:27) och innebär utveckling av kunskap om bland annat system, infrastruktur, fordon, logistik, säkerhet och miljö, men även frågor som har med ekonomi och finansiering att göra.

Det är, enligt min mening, svårt att på basis av de forsknings-satsningar som genomförts inom sjöfartsområdet urskilja de samlade framtida behoven. Visserligen har forskningsprogram tagits fram men dessa har inte fullt ut tagit hänsyn till både forskningsbehov och innovationsbehov. Jag kan dessutom se att man hittills inte tagit hänsyn till hela klustrets behov och inte heller tydligt utvecklat kontakterna mellan företagen och forskarna. I den utvärdering som gjorts av kompetenscentrat Lighthouse redovisas att forskningen är av god kvalitet men att det finns ett behov av att förbättra kontakterna mellan sjöfartsföretagen och forskarna.

Jag föreslår därför att ett samlat svenskt FoI-program utarbetas för den maritima sektorn som helhet. Detta bör ske genom att behovsanalyser genomförs som kan ställas till alla aktörers förfogande och utgöra grund för ansökningar hos olika finansiärer och genomföras av olika forskningsutförare.

Min uppfattning är att Sjöfartsverket är den aktör som bäst skulle kunna ta ansvar för ett sådant arbete i samverkan med berörda aktörer. Myndigheten har omfattande kontakter och kunskaper om svensk sjöfart men också om sjöfart till och från Sverige vilket gör verket lämpat för uppgiften.

Vidare stödjer jag Transportforskningsutredningens förslag om ökad samverkan och en effektivare organisation kring forskning och innovationer inom sjöfartssektorn. Förslaget innebär att de statliga myndigheter som berörs av FoI-verksamhet inom sjöfartsområdet dels ska ha ett tydligt ansvar, dels ha tydligt anvisade medel för forskning och innovationsarbete. Sjöfartsverket har enligt min mening en viktig roll i den samverkan som då behöver ske. Både planering och samordning på detta område bör utvecklas och integreras med övrig transportforskning inom det samordningsorgan, Transam, som föreslås i Transportforskningsutredningen förslag. Övriga statliga aktörer som berörs är

Energimyndigheten, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen, Trafikverket samt Vinnova.

Jag anser dessutom att FoI-administrationen kan göras gemensam. Alla berörda finansiärer har inte en utbyggd administration för utlysningar och information. Avtal mellan Vinnova och övriga aktörer i dessa frågor skulle kunna vara en modell.

Vad gäller medel till forskning har Transportforskningsutredningen föreslagit utökade resurser till sjöfartssektorn. Utredningen har bland annat föreslagit att Sjöfartsverket bör anvisas 13 miljoner kronor årligen över statsbudgeten för detta ändamål. Även Transportstyrelsen och Energimyndigheten bör enligt utredningen anvisas medel för forskning inom området. Jag delar utredningens bedömning att det behövs ytterligare medel för att de aktuella myndigheterna ska ges rimliga möjligheter att klara sina forskningsuppgifter och för att förbättra stödet till den företagsnära innovationsverksamheten som kräver forskning. Enligt min uppfattning är dock 13 miljoner inte tillräckligt för att på ett tillfredsställande sätt genomföra dessa uppgifter.

7.3.3 Fler kategorier av fartyg får del av sjöfartsstöd

Mitt förslag:

Sjöfartsstöd bör lämnas till samtliga fartyg som omfattas av kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport.

Det finns vissa typer av fartyg inom den svenska sjöfarten som är utsatta för internationell konkurrens men som i dag inte får del av sjöfartsstödet. Det gäller bland annat fartyg som arbetar med sjömätning, kabelläggning, muddring och konstruktionsarbeten i marin miljö.

Jag anser att samtliga fartyg som har möjlighet att få stöd enligt kommissionens riktlinjer (avsnitt 5.1.2) bör inkluderas i det svenska stödsystemet. Motivet för detta är att skapa likvärdiga förutsättningar mellan olika fartygstyper som är utsatta för internationell konkurrens. Det är Rederinämnden som i varje enskilt fall prövar och beslutar om sjöfartsstöd kan medges.

År 2009 trädde en ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd i kraft. Genom ändringen skärptes kraven för att stöd

ska utgå genom att det ställdes krav på att fartyget i sin näringsverksamhet ska utföra transporter av gods eller passagerare. Den tidigare lydelsen som trädde i kraft i september 2007 har dock notifierats och godkänts av Europeiska kommissionen. Det innebär att kommissionen ansett att den tidigare lydelsen, som omfattande fler fartyg, låg inom riktlinjerna. Enligt min mening bör samtliga typer av fartyg som kommissionen accepterat kunna få del av det svenska sjöfartsstödet.

Ett genomförande av förslaget innebär en ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd (se författningsförslag).

7.3.4 Regelförenkling

Mitt förslag:

Transportstyrelsen bör överväga möjligheten att utse en kontaktperson som hanterar samtliga frågor vid registrering av fartyg.

Enligt mina direktiv ska jag under utredningsarbetet särskilt beakta regeringens arbete med regelförenkling och föreslå möjliga förenklingar som har identifierats under utredningens arbete.

Jag har gjort en genomgång av de förslag till regelförenkling som Transportstyrelsen på uppdrag av regeringen tagit fram. Vidare har jag gått igenom den skrivelse från juni 2010 där regeringen har redovisat hur arbetet med regelförenklingen fortskrider. Jag kan konstatera att de förslag Transportstyrelsen har lämnat har omhändertagits av regeringen i den mån det inte är Transportstyrelsen som själv ansvarar för frågan. I vissa delar pågår fortfarande ett beredningsarbete.

Flera av nämnda regelförenklingsförslag gäller handelsfartyg och innebär att rederiernas administrativa kostnader minskar. Min bedömning är dock att de enskilda förslagens påverkan på ett rederis konkurrenskraft är marginell i jämförelse med möjligheten att sänka bemanningskostnaderna. Det är dock viktigt att arbetet med regelförenkling ständigt pågår. För rederiernas val att behålla fartyg under svensk flagg är helheten viktig.

Ett av de regelförenklingsförslag som jag ser som mest relevant i förhållande till svenskflaggade fartygs konkurrenskraft är möjligheten för rederierna att i större utsträckning välja exempelvis

klassificeringssällskap för fartygstillsynen. I mina dialoger med företrädare för rederier har det lyfts fram som en viktig konkurrensstärkande åtgärd. Jag kan konstatera att det pågår ett arbete kring frågan och att Transportstyrelsen ska lämna en slutlig rapport till regeringen den 31 december 2010.

Att registrera ett fartyg i det svenska fartygsregistret kräver i dag ett antal kontakter med ansvarig myndighet, Transportstyrelsen. För att underlätta för rederierna vid inflaggning bör Transportstyrelsen överväga att utse en kontaktperson från myndigheten som bistår rederiet genom hela administrationsprocessen i samband med en fartygsregistrering. En sådan mer kundorienterad process leder till en förenklad administration för rederierna. En liknande ordning finns exempelvis i Storbritannien¹⁰.

7.3.5 Tonnageskatt

Min bedömning:

Ett införande av en tonnageskatt skulle innebära att konkurrensförutsättningarna för svenskflaggade fartyg blir mer likvärdiga med de som gäller i de flesta övriga europeiska sjöfartsnationer.

Det är tydligt angivet i mitt uppdrag att jag inte ska lämna förslag inom skatteområdet.

Jag kan dock konstatera att ett införande av ett tonnageskattesystem skulle innebära att Sverige i likhet med flertalet övriga sjöfartsnationer i EU fullt ut använder de möjligheter som kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjöfarten medger (avsnitt 5.1.2).

För ett införande talar att kommissionens riktlinjer tillåter det, flertalet övriga sjöfartsnationer i Europa har ett sådant system, ett förslag till utformning finns framme samt att statsfinanserna, beroende på hur systemet utformas, inte behöver påverkas. I Tonnageskatteutredningens betänkande (SOU 2006:20) görs bedömningen att över en konjunkturcykel kommer inkomsterna från ett tonnageskattesystem ligga i paritet med skatteinkomsterna enligt nuvarande skattesystem.

¹⁰ Standard Note SN/BT/595, House of Commons, Section Business and Transport.

Jag har inte haft möjlighet att inom utredningstiden närmare analysera de svenska rederiernas resultat för 2009. De underlag jag har tagit del av tyder dock på dålig lönsamhet för många svenska rederier under året. Frågan om de obeskattade reservernas storlek (2.3.7) bör därför vara enklare att hantera vid en eventuell övergång till ett tonnageskattesystem.

7.3.6 Svenskt internationellt skeppsregister (SIS)

Min bedömning:

Jag kan av följande skäl inte förorda att ett SIS införs:

- För att ett SIS ska få önskad effekt krävs ändringar i svensk arbetsrätt som är av sådan karaktär att de strider mot internationella konventioner som Sverige ratificerat.
- Ändringar i arbetsrätten för sjöfartssektorn kan leda till att fler sektorer efterfrågar liknande regelförändringar.
- Möjligheten att långsiktigt uppnå stabila förutsättningar för sjöfartspolitikerna minskar med ett SIS.

Bestämmelser i ett SIS

Jag har övervägt möjligheter att införa ett SIS i syfte att stärka konkurrenskraften för svenskflaggade fartyg. Den mest avgörande konkurrensnackdelen för svenskflaggade fartyg i förhållande till flera närliggande sjöfartsländer är högre bemanningskostnader. Ett SIS bör därför innehålla bestämmelser som underlättar för svenska rederier att anställa arbetskraft från lågkostnadsländer på villkor som ger lägre bemanningskostnader.

Med ett SIS skulle rederierna kunna öka andelen ombordanställda från lågkostnadsländer och därmed i högre utsträckning än i dag kunna påverka bemanningskostnaderna. En utgångspunkt har också varit att bemanningskostnaderna ska kunna sänkas relativt omgående.

Mot bakgrund av hur den svenska arbetsmarknaden är reglerad skulle det vara nödvändigt att göra vissa förändringar i arbetsrätten för att uppnå ovanstående. Enligt min mening skulle följande förändringar behöva genomföras:

- Vid en registrering i SIS skulle befintliga kollektivavtal, inklusive TAP-avtalen, upphöra att gälla under löpande avtalstid. Detta eftersom kollektivavtalen för ombordanställda på fartyg flaggade i ett SIS ska kunna innehålla andra villkor än de som gäller i dag.
- Tillämpligheten för kollektivavtal som har ingåtts av en svensk arbetstagarorganisation begränsas till att bara gälla personer med hemvist i Sverige. En sådan begränsning skapar större handlingsfrihet för svenska rederier vid bemanning av fartygen. Rederiet kan exempelvis själv besluta om andelen ombordanställda från lågkostnadsländer.
- Arbetstagare som är anställd för arbete ombord på ett fartyg ska, när det förs in i SIS, få sägas upp från sin anställning utan hinder av 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). En sådan bestämmelse skulle innebära att rederiet omgående kan sänka sina bemanningskostnader.

Bestämmelserna i förhållande till internationella regelverk

I mina direktiv anges att jag, vid mina överväganden om ett SIS, särskilt ska beakta befintliga kollektivavtalslösningar och de internationella konventioner på arbetsrättens område som är bindande för Sverige.

En bestämmelse som innebär att befintliga kollektivavtal genom lag upphör att gälla under löpande avtalstid riskerar att strida mot ILO:s konventioner nummer 98 och 154.

En begränsning i SIS som innebär att kollektivavtal som har ingåtts av en svensk arbetstagarorganisation bara ska tillämpas för personer som har sin hemvist i Sverige strider mot ILO:s konventioner nummer 87 och 98 vilket framgår av ILO:s rapporter¹¹ angående det danska internationella skeppsregistret (DIS). Enligt rapporterna strider DIS mot nämnda konventioner genom att danska arbetstagarorganisationer inte kan representera arbetstagare med hemvist utanför Danmark.

¹¹ Senast i 2010 års rapport från expertkommittén för tillämpning av konventioner och rekommendationer. Kommitténs rapporter anses inte vara bindande, utan det är bara Internationella domstolen som har den behörigheten. Expertkommittén anser dock själv att så länge deras slutsatser inte tillbakavisats av Internationella domstolen ska deras tolkning anses vara gällande och allmänt erkänd.

Begränsningen av kollektivavtalets tillämpningsområde strider även mot Europarådets sociala stadga. I artikel 5 i stadgan skyddas den fackliga föreningsfriheten, det vill säga arbetstagares och arbetsgivares frihet att bilda och tillhöra lokala, riksomfattande nationella och internationella sammanslutningar för att tillvarata sina ekonomiska och sociala intressen. Övervakningsorganet för stadgan, Europeiska kommittén för sociala rättigheter, har i konklusion XVIII-1 (Danmark) (2006) anfört att bestämmelsen om en begränsning av kollektivavtalets tillämpningsområde i DIS strider mot artikel 5.

Sammanfattande bedömning

För att ett SIS ska få önskad effekt krävs ändringar i svensk arbetsrätt. Ändringarna är av sådan karaktär att de strider mot internationella konventioner som Sverige ratificerat. Mot denna bakgrund kan jag inte förorda att ett SIS införs.

Vidare ser jag det som tveksamt att införa särskilda regler i arbetsrätten som endast gäller en bransch och som innebär att svenska fartyg ges en särställning i förhållande till andra svenska arbetsplatser. Det kan enligt min bedömning leda till att fler branscher efterfrågar liknande regelförändringar.

Jag befarar också svårigheter att med ett SIS uppnå långsiktigt stabila förutsättningar för sjöfartspolitik. Möjligheten att nå en bred politisk uppslutning, och en samsyn mellan arbetsmarknadens parter, kring ett SIS framstår som begränsade.

Min bedömning grundar sig på en ingående analys av hur ett SIS skulle kunna utformas. Jag har valt att i en bilaga till detta betänkande (bilaga 2) redovisa denna analys och vilka författningsändringar som den grundar sig på. Om regeringen gör en annan bedömning än min finns det därmed ett förslag att bereda vidare.

Alternativ utformning av ett SIS

Jag har även övervägt möjligheten att konstruera ett SIS som inte bryter mot internationella regelverk. I likhet med exempelvis det norska internationella skeppsregistret (NIS) skulle de svenska arbetstagarorganisationerna kunna delta i förhandlingar och teckna kollektivavtal tillsammans med den utländska arbetstagar-

organisationen samt rederiet, för arbetskraft från lågkostnads-länder. Någon väsentlig fördel med en sådan ordning för de svenska rederierna i förhållande till hur det svenska regelverket ser ut i dag kan jag dock inte se. Vid införandet av NIS kunde förvisso bemanningskostnaderna sänkas genom möjligheten att säga upp personal i samband med byte från det norska ordinarie registret (NOR) till NIS. En sådan möjlighet kräver dock inte ett SIS utan kan genomföras genom en ändring i LAS. Exempelvis skulle en bestämmelse kunna utformas som innebär att ombordanställda på lastfartyg i internationell trafik får sägas upp från sin anställning utan hinder av 7 § LAS. Därmed skulle andelen TAP-anställda kunna öka i snabbare takt.

Vidare har jag analyserat andra sätt att konstruera ett SIS men inte funnit något alternativ som på ett effektivt sätt möjliggör en sänkning av bemanningskostnaderna utan att bestämmelserna står i strid med internationella konventioner.

Sveriges redareförening har i ett tidigt skede lämnat ett förslag till svenskt internationellt skeppsregister till utredningen. Jag redogör nedan för huvuddragen i förslaget. Registret föreslås omfatta skepp som går i fjärrfart enligt den definition som finns i inkomstskattelagen (1999:1229) och kallas därför Fjärrfartsregister. Arbetsgivaren ska kunna välja vilken nationalitet fartygets besättning ska ha. För besättningen ska olika avtal gälla beroende på nationalitet. För svenska medborgare eller medborgare i ett EES-land ska de sedvanliga svenska kollektivavtalen och arbetsrättsliga reglerna gälla. Däremot föreslås särskilda avtal för medborgare i länder utanför EES-området, vilka anställs på tidsbegränsade kontrakt. Dessa avtal ska fastställa löner i nivå med de nivåer som International Transport Federation (ITF) förordar. De svenska arbetstagarorganisationernas rätt att företräda dessa besättningsmän blir begränsad.

Vad gäller beskattningen av sjömän från länder inom EES föreslås det ske i enlighet med internationaliseringsavtalet (3 kap. 12 § inkomstskattelagen). Löneskatten på pensionskostnader ska även tas bort. Anställda som kommer från länder utanför EES-området ska, enligt förslaget, inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet och inte heller vara skattskyldiga i Sverige. Fartyg registrerade i Fjärrfartsregistret omfattas enligt förslaget inte av sjöfartsstödet i dess nuvarande form. Passagerarfartygen skulle inte ingå i Fjärrfartsregistret.

Enligt min mening innebär Redareföreningens förslag, i likhet med det SIS jag beskrivit i bilaga 2, att regler som strider mot internationella konventioner måste införas. Förslaget innebär också minskat statligt stöd samt förändringar inom skatteområdet. Jag har, i enlighet med direktiven, i min analys av ett SIS utgått från att det befintliga sjöfartsstödet även ska omfatta fartyg som flaggas in i ett SIS samt att skatteregler lämnas oförändrade.

8 Förslagens konsekvenser

Nedan görs en bedömning av konsekvenser av utredningens förslag i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) samt i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

8.1 Sammanfattning av föreslagna förändringar

Uppdraget

Flera svenska fartyg har under 2009 och 2010 flaggats ut från Sverige, bland annat till Danmark. I avsnitt 7.2 har jag beskrivit motiven för att hindra utflaggningen och behålla en svensk handelsflotta. Jag har också konstaterat att svenskflaggade fartyg har sämre konkurrenskraft än fartyg under vissa andra flaggor. I syfte att bibehålla en svenskflaggad handelsflotta av dagens storlek har jag bedömt att konkurrensförutsättningarna för svensk sjöfart bör stärkas och lämnat förslag som syftar till att uppnå detta.

Alternativa lösningar

Jag har i avsnitt 6.5 gjort bedömningen att svenskflaggade fartyg främst har en konkurrensnackdel till följd av högre bemanningskostnader och avsaknaden av tonnageskatt. Utredningsdirektiven tillåter inte att jag lägger några förslag i skattefrågor. Jag har därför avstått från att närmare analysera alternativ som förutsätter förändringar i skattelagstiftningen.

Sverige har i dag fullt ut använt sig av de möjligheter, som enligt kommissionens riktlinjer, finns för att ge stöd till bemanningskostnader. För att ytterligare sänka bemanningskostnaderna på svenska fartyg är min bedömning därför att andelen arbetskraft

från lågkostnadsländer måste öka. Detta kan göras genom att ett svenskt internationellt skeppsregister införs eller genom att arbetsmarknadens parter kommer överens om att öka andelen TAP-anställda. I avsnitt 7.3 har jag redovisat mina överväganden som lett fram till min slutsats att det i första hand är genom reviderade TAP-avtal som konkurrenskraften bör stärkas.

För att ytterligare långsiktigt stärka konkurrenskraften för svenska fartyg och rederier är innovationer viktiga. Jag har därför föreslagit att en mindre del av sjöfartsstödet omvandlas till ett stöd för innovationer och investeringar.

Utöver detta föreslås även att fler fartyg ska kunna omfattas av sjöfartsstöd samt att Transportstyrelsen ska överväga möjligheterna att utse en kontaktperson som gentemot rederiet hanterar alla frågor gällande registrering av fartyg.

Berörda aktörer

Den 1 januari 2010 var det sammanlagt 159 lastfartyg som fick sjöfartstöd och det är i huvudsak dessa fartyg som berörs av förslagen i betänkandet. Antalet svenskar på berörda lastfartyg uppskattas till mellan 3 000 och 4 000 personer.

Transportköparna påverkas inte av förslagen eftersom sjöfartsmarknaden är internationell. Det svenska maritima klustret blir vid en oförändrad storlek på den svenska handelsflottan opåverkat.

Den svenska sjöfartsnäringens konkurrenskraft påverkas av möjligheten att rekrytera sjöfolk till de svenskflaggade fartygen. Mina förslag syftar till en oförändrad storlek på den svenska handelsflottan. Möjligheterna att rekrytera och att erbjuda utbildningsplatser ombord på svenskflaggade fartyg bör därför kunna tillgodoses. Samtidigt innebär förslagen vad gäller TAP-avtalen att andelen svenskt sjöfolk ombord på fartygen kan förväntas minska. Antalet utbildningsplatser på sjöfartshögskolor och gymnasieskolans sjöfartsprogram kan behöva anpassas till de faktiska rekryteringsbehoven.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

8.2.1 Påverkan på statsbudgeten

Statsbudgeten påverkas i princip inte av mitt förslag om att inrätta en innovationsfond eftersom det bygger på en omfördelning inom dagens stödnivå. Statens intäkter kan dock minska något till följd av förslaget om att fler kategorier av fartyg kan komma att omfattas av sjöfartsstöd, exempelvis sjömättningsfartyg. De statliga intäkterna minskar eftersom de anställda i dag betalar inkomstskatt och arbetsgivarna betalar arbetsgivaravgifter. Det har inte varit möjligt att fastställa hur många fartyg och anställda det kan gälla men min bedömning är att det gäller ett begränsat antal fartyg.

Förslaget om att fler fartyg ska kunna omfattas av sjöfartsstöd innebär en viss ökad administration för Rederinämnden. Enligt min bedömning är kostnaden för ökad administration marginell och bör kunna rymmas inom befintlig anslagsram. Inom Rederinämnden finns upparbetade rutiner för att hantera denna typ av ärenden. Vad gäller administration för innovationsfonden föreslås att de administrativa kostnaderna ska täckas av medel ur fonden.

8.2.2 Påverkan på sysselsättningen

Reviderade TAP-avtal i kombination med omställningsinsatser kommer att innebära att sysselsättningen för svenska sjömän minskar. Minskningstakten påverkas av de omställningsinsatser som beskrivits (avsnitt 7.3.1) samt av antalet naturliga avgångar. Genom omställningsinsatserna bör, enligt min bedömning, inte den totala sysselsättningen i Sverige påverkas.

De svenska sjöbefälen är konkurrenskraftiga på den internationella marknaden och svenska sjöbefäl finns i dag på såväl svenska som utländska fartyg. Min bedömning är därför att svenska sjöbefäl även fortsättningsvis i oförändrad omfattning kommer att kunna arbeta inom sjöfartssektorn. Däremot bedömer jag att möjligheterna för manskapet att arbeta på svenska och utländska handelsfartyg försämrats.

Vad gäller de delar av det maritima klustret som är verksamma inom innovationer med inriktning på miljö- och sjösäkerhet är min bedömning att sysselsättningen kommer att öka.

8.2.3 Andra samhällsekonomiska konsekvenser

Min bedömning om möjligheterna att sänka bemanningskostnaderna baseras på att parterna kan komma överens om att tillåta fler TAP-anställda ombord på svenskflaggade fartyg.

Det är många faktorer som påverkar hur andelen TAP-anställda i praktiken kommer att utvecklas. Bland dessa kan nämnas de ombordanställdas åldersstruktur, anställningsvillkor samt arbetskraftens rörlighet.

Vid ett antagande att 60 procent av de anställda ombord skulle utgöras av TAP-anställda skulle den samhällsekonomiska kostnaden minska med cirka 240 miljoner kronor jämfört med dagens situation. Motsvarande siffra med 75 procent TAP-anställda uppgår till cirka 340 miljoner kronor.

8.3 Bedömning i förhållande till EU-rätten

Reviderade TAP-avtal i syfte att öka andelen arbetskraft från lågkostnadsländer är en åtgärd som inte påverkas av regler inom EU.

Förslaget om en innovationsfond är förenligt med gällande regler inom EU. Förslaget innebär att en mindre del av sjöfartstödet används för innovationer. Av Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (avsnitt 5.1.2) framgår att investeringsstöd kan vara tillåtet under vissa begränsade omständigheter. Riktlinjerna medger stöd till att förbättra fartygen vad gäller säkerhet och miljö.

Förslaget om att fler kategorier av fartyg ska kunna omfattas av sjöfartsstöd innebär att förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd utformas med utgångspunkt från de riktlinjer som kommissionen angivit.

8.4 Effekter för företagen

År 2008 fick 49 rederier, verksamma inom endast godstransporter eller gods kombinerat med passagerartrafik, sjöfartsstöd. Storleken på berörda rederier varierar liksom det antal fartyg rederierna har under svensk respektive utländsk flagg. Det är i huvudsak dessa rederier som berörs av reviderade TAP-avtal.

En högre andel TAP-anställda innebär att rederierna kan sänka sina bemanningskostnader och därigenom förbättras konkurrensförutsättningarna. I vilken omfattning och takt bemanningskostnaderna kan sänkas är beroende av resultatet av förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter.

Vid ett antagande om att 75 procent av personalen på lastfartygen, efter nya överenskommelser, är TAP-anställda minskar besättningen sammantaget för de svenska lastfartygen med cirka 30 procent. Detta till följd av andra avlösningssystem för de TAP-anställda. Personalminskningen innebär att bemanningskostnaderna reduceras i minst motsvarande omfattning. Vidare kan skillnader i lönenivåer innebära att rederiernas bemanningskostnader sjunker ytterligare.

Konkurrensförmågan kommer dock inte att vara likvärdig med ett antal andra europeiska sjöfartsnationer eftersom flera av dessa länder även har ett tonnageskattesystem.

På längre sikt väntas konkurrensförmågan för rederiernas svenskflaggade lastfartyg även stärkas av förslaget om satsningar på innovationer och investeringar inom miljö- och sjösäkerhetsområdet. I ett kortare perspektiv kommer dock förslaget innebära att rederierna får något lägre ersättning för bemanningskostnader. För att få del av stöd till innovationer införs dock ett prövningsförfarande vilket innebär att rederierna måste göra en ansökan. Den administrationen anser jag vara motiverad för att medlen ska få avsedd effekt och kunna utbetalas i överensstämmelse med kommissionens riktlinjer för sjöfartsstöd. Mot bakgrund av att Rederinämnden fortsätter att hantera sjöfartsstödet samt inbetalningar till innovationsfonden blir påverkan på statens administrativa kostnader marginella.

Det saknas underlag om hur många företag som skulle kunna komma i fråga för förslaget om att fler fartyg ska kunna få del av sjöfartsstödet. För de företag som beviljas stöd kommer dock bemanningskostnaderna att kunna sänkas betydligt.

Förslaget om att Transportstyrelsen bör utse en kontaktperson gentemot rederier som vill registrera fartyg kommer att underlätta rederiernas administration.

Förslagens påverkan på rederinäringen som beskrivits ovan kommer även att innebära positiva effekter för flera delar inom det maritima klustret.

8.5 Övrigt

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska även förslagens konsekvenser för bland annat kommunal självstyrelse, brottslighet och jämställdhet mellan män och kvinnor belysas.

Min bedömning är att förslagen inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Förslagen påverkar inte heller brottsligheten eller övriga faktorer som nämns i kommittéförordningen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd

Villkor för sjöfartsstöd

2 §

Den nu gällande paragrafens första strecksats utgår. Det innebär att fartyg inte längre i sin näringsverksamhet måste utföra transporter av gods eller passagerare för att få sjöfartsstöd. I övrigt är paragrafen oförändrad.

Särskilt yttrande

Av experterna Anders Hermansson och Jaak Meri

Utredningen har bedrivits i ett högt tempo och utredaren har på ett förtjänstfullt sätt redogjort för utvecklingen inom sjöfartsområdet fram till i dag. På motsvarande sätt har en utförlig analys av konkurrensförutsättningarna för svenska rederier genomförts.

Utredningen har därutöver genomfört en samhällsekonomisk utvärdering av sjöfartsstödet. Denna analys har utförts utifrån vedertagna samhällsekonomiska principer, men begränsats till arbete ombord på fartygen och omfattar därtill inte alla perspektiv fullt ut som t.ex. omställningskostnader. Vi menar att en bredare analys hade varit att föredra för att fånga upp bl.a. företeelser som dynamiska effekter och kopplingen till det maritima klustret. Detta inte minst mot bakgrund av att en svensk sjöfart enligt vår uppfattning är av betydelse för innovation och uppkomsten av företag inom den maritima sektorn. Dessa delar har inte beaktats i den samhällsekonomiska studien. Utöver den samhällsekonomiska analysen är det väsentligt att genomföra en kostnads- och intäktsanalys för staten som helhet. Inte heller detta har genomförts. Ett annat exempel i detta sammanhang är det s.k. sjöfartsnettot, som så länge det mättes var positivt och drog in stora intäkter till statskassan. Nettot torde fortfarande vara positivt. Ytterligare ekonomiska analyser hade enligt vår mening kunnat bidra till att ge en tydligare bild av sektorns ekonomiska del i svensk ekonomi.

Mot bakgrund av att det för närvarande pågår en utflaggning från Sverige, i betydande grad till andra EU länder, innebär detta på sikt att Sverige kommer att tappa kompetens inom ett antal sjöfartssegment. Utredningen föreslår i detta avseende att ambitionen bör vara att bibehålla en svensk flotta i den nuvarande storleksordningen. Vi delar bedömningen att en svensk handelsflotta bör bibehållas, men anser att det finns utrymme för att mer

effektivt ta tillvara de förutsättningar som finns inom svensk sjöfartsnäring och rentav öka antalet svenskflaggade fartyg. Detta för att näringen på motsvarande sätt som i flera andra EU länder ska kunna utvecklas och i ökad utsträckning bidra till svensk ekonomi, utan omfattande samhällsekonomiska kostnader.

Vår bedömning är att de åtgärder som utredningen föreslår inte kommer att vara tillräckliga för att vända trenden med utflaggning från Sverige. I och med att utflaggningen främst är koncentrerad till vissa segment (främst tank- och bulkområdet) är risken också överhängande att kompetensen inom dessa områden försvinner från Sverige. Denna kompetens är svår att återuppbygga. En sådan utveckling innebär på sikt att Sveriges möjligheter att driva utvecklingen, framför allt inom miljö- och säkerhetsområdet då erfarenhet inom området riskerar att försvinna. Mot bakgrund av de konsekvenser en olycka med ett tankfartyg skulle få, i exempelvis i Östersjöområdet, utgör det förebyggande arbetet inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO ett prioriterat arbete för svenska myndigheter. I detta arbete behövs i högsta grad experter med stor kunskap om bl.a. fartygsdrift och konstruktion för att konstruktivt kunna delta i de internationella förhandlingarna som ofta sker på en avancerad teknisk nivå. Likaså är risken stor att utflaggningen leder till en negativ spiral där allt färre söker sig till sjöbefälsskolorna på grund av en ökande brist på både praktikplatser och arbetstillfällen ombord på fartyg för nyutexaminerade.

Vi menar därutöver att en minskad svensk handelsflotta kommer att påverka det maritima klustret på ett negativt sätt. För att vända utvecklingen behövs tydliga och långsiktiga villkor, som ger svenska redare motsvarande förutsättningar som finns för rederier i andra länder inom EU. Vår bedömning är att ett internationellt register är en åtgärd som skulle bidra till att skapa sådana förutsättningar. Ett sådant register bör utformas på ett sådant sätt att Sverige kan fullgöra internationella åtaganden.

Vidare bör ett förslag till ett internationellt register rimligen utformas så att de samhällsekonomiska förluster som utredaren konstaterar i sin analys minskar. Utredaren lämnar i denna del inga förslag till åtgärder som minskar den samhällsekonomiska kostnaden vilket hade varit en fördel särskilt mot bakgrund av att sådana åtgärder återfinns i den analys utredningen låtit göra. Även om utredarens möjligheter att lämna förslag inom skatteområdet är begränsade, anser vi att det finns förutsättningar att påtagligt minska den samhällsekonomiska kostnaden och samtidigt stärka

konkurrensförutsättningarna för svenska rederier. Det kan exempelvis ifrågasättas om sjöfartsstöd ska utgå för personal utanför EES-länderna. Istället bör andra möjligheter övervägas, som exempelvis nettolönesystem. I ett sådant sammanhang vore det dessutom rimligt att därutöver överväga om inte svenska rederier på privat väg borde svara för det sociala skyddet för anställda utanför EES-länderna. Ett sådant skydd bör naturligtvis motsvara det svenska och uppfylla de krav som följer av internationella avtal som Sverige ingått. Denna typ av åtgärder skulle enligt vår bedömning kunna bidra till att skapa bättre konkurrensförutsättningar och därmed vända den negativa trenden med utflaggning. På så sätt kan kompetensförsörjningen säkras och Sveriges möjligheter att påverka inom EU och internationellt säkras. Åtgärder av denna typ kräver emellertid att ändringar inom skatteområdet övervägs.

Vi ser sammanfattningsvis ett utrymme att fördjupa analysen bakom åtgärdsförslagen och tydligare lyfta fram sjöfartsklustrets storlek och potential i det svenska näringslivet. Det förutsätter en mer offensiv ansats om den svenska sjöfartsnäringen. Vi anser i denna del att det finns skäl att gå vidare och presentera förslag i syfte att få den svenskflaggade handelsflottan att växa och att skapa förutsättningar för fler och växande företag inom hela den maritima sektorn. En ökad tillväxt innebär ett större bidrag till svensk ekonomi och fler arbetstillfällen inom den maritima sektorn som helhet. Slutligen anser vi att det hade haft ett stort värde om utredningen i ökad utsträckning lyft fram frågeställningar vilka det inte funnits tid för en djupare analys av, men som är vitala för att lösa frågan om att stoppa utflaggningen av svenskflaggat tonnage.